

UNIVERSITE DE PARIS - FACULTE DE DROIT

LES
ASILES D'ALIÉNÉS
AUTONOMES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 3 novembre 1913, à 4 h. 1/2 de l'après-midi

PAR

Henri MOULONGUET

Chef de Cabinet du Préfet des Bouches-du-Rhône

Président : M. BERTHÉLEMY

Suffragants : MM. WAHL et JEZE

MARSEILLE

IMPRIMERIE NOUVELLE (Association Ouvrière)
Rue Sainte, 29-31

1913

THÈSE DE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MONSIEUR BLUZET

*Inspecteur Général des Services Administratifs
au Ministère de l'Intérieur*

En témoignage de bien vive reconnaissance

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LES
ASILES D'ALIÉNÉS
AUTONOMES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 3 novembre 1913, à 4 h. 1/2 de l'après-midi

PAR

Henri MOULONGUET

Chef de Cabinet du Préfet des Bouches-du-Rhône



Président : M. BERTHÉLEMY

Suffragants : MM. WAHL et JEZÉ

MARSEILLE

IMPRIMERIE NOUVELLE (Association Ouvrière)

Rue Sainte, 29-31

1913

INTRODUCTION

L'article 1^{er} de la loi du 30 juin 1838 est ainsi conçu :
« Chaque département est tenu d'avoir un établissement
« public spécialement destiné à recevoir et soigner les alié-
« nés, ou de traiter à cet effet, avec un établissement public
« ou privé, soit de ce département, soit d'un autre dépar-
« tement. Les traités passés avec les établissements publics
« ou privés devront être approuvés par le Ministre de
« l'Intérieur. »

La loi de 1838 distingue donc deux grandes catégories d'établissements pour le traitement des aliénés :

1. Les Asiles publics placés sous la direction de l'autorité publique (art. 2 de la loi) ;

2. Les Asiles privés placés sous la surveillance de l'autorité publique (art. 3).

Les Asiles publics se divisent eux-mêmes en quatre catégories :

1. La Maison Nationale de santé de Saint-Maurice (Seine) anciennement Maison Nationale de Charenton, régie par une ordonnance du 21 février 1841 ;

2. Les établissements départementaux régis par un ensemble de lois, d'ordonnances, de décrets et de circulaires qui se succèdent depuis 1838 .

3. Les quartiers d'hospice affectés au traitement des aliénés, qui sont des établissements communaux soumis à la même réglementation que les hospices dont ils dépendent ;

4. Les Asiles autonomes, objet spécial de cette étude.

Ces derniers, jusqu'au décret du 12 juin 1912 qui est venu préciser et fixer leurs conditions d'existence et leur réglementation, n'avaient jamais eu ni une situation administrative bien nette, ni des statuts bien définis. Quoique étant soumis en partie aux règles qui régissent les établissements publics départementaux d'aliénés, l'indépendance, que leur assurait à l'égard des départements leur caractère d'établissement s'appartenant en propre, permettait à bien des égards de les considérer comme des asiles privés. Le décret de 1912, s'il n'a pas modifié leur situation à ce point de vue, a du moins établi pour les Asiles autonomes une réglementation qu'on avait dû jusqu'alors déduire de l'interprétation de la loi du 30 juin 1838 et de l'ordonnance du 18 décembre 1839 et qui variait d'ailleurs sur certains points de détail selon les coutumes administratives diverses qui s'étaient créées dans les différents départements où ils sont situés.

Le but de ce mémoire sera de rechercher d'abord dans l'histoire de la formation et de l'évolution des Asiles autonomes leur véritable condition de fait et de droit. Nous étudierons ensuite, dans un deuxième chapitre, leur fonc-

tionnement administratif avant le décret du 12 juin 1912 par comparaison avec les Asiles publics départementaux. Le troisième chapitre sera consacré à l'examen de ce décret et aux modifications qu'il a apportées dans les conditions d'existence des Asiles autonomes. Enfin, nous tâcherons de formuler les quelques critiques ou observations par lesquelles l'examen de ces questions nous aura permis de conclure.

CHAPITRE PREMIER

Histoire des Asiles Autonomes

§ I^{er}. Enumération et Situation de ces Asiles

Les Asiles d'Aliénés autonomes sont au nombre de sept. Les Asiles de Marseille et d'Aix dans le département des Bouches-du-Rhône, les Asiles de Bailleul et d'Armentières dans le département du Nord, les Asiles de Bordeaux et de Cadillac dans le département de la Gironde, l'Asile de Bas-sens dans le département de la Savoie.

§ 2. — L'Asile « Saint-Pierre » de Marseille

En 1671, un prêtre de la ville de Marseille, M. Garnier, eut l'idée de réunir dans son domicile privé les aliénés qui lui demandaient un asile. Son œuvre ayant acquis assez rapidement une certaine importance, les autorités locales se virent dans l'obligation, soit par mesure de police, soit par esprit d'humanité, de fonder un asile : c'est dans ce but que les Echevins achetèrent deux vieilles maisons situées hors de la ville et qu'ils proposèrent à M. Garnier de prendre la direction de cet hospice moyennant une subvention de 10 sols par jour et par tête de malade, ce qui représentait une dépense annuelle d'environ 2.000 livres (1).

Nous aurons l'occasion de constater dans l'histoire de presque tous les établissements autonomes cette ingérence de l'autorité municipale qui se manifeste dès le début, soit sous la forme d'un contrôle exercé sur l'œuvre de bienfaisance privée moyennant l'apport d'une subvention quelconque, soit sous la forme d'une mainmise effective et complète comme tel est le cas pour Marseille.

Les Echevins se rendirent rapidement compte de l'insuffisance de ces locaux et firent l'acquisition de l'hôpital des Lépreux situé sur « le Grand chemin d'Aix, connu sous le nom d'« Hospice Saint-Lazare. » Il avait pendant près

(1) Hippolyte Vassal. — *Notice sur l'Asile des Aliénés de Marseille*, 1891 p. 12.

de 500 ans servi de refuge aux malheureux atteints de cette maladie qui, venue de l'Orient, s'était à la suite des croisades répandue dans toute l'Europe.

La Ville s'empressa d'approprier « Saint-Lazare » à sa nouvelle destination dans la faible mesure où le local s'y prêtait.

Par lettres patentes accordées par Louis XIV et signées par Colbert, cette maison fut, au mois d'avril 1695, érigée en un hôpital pour les aliénés. Conformément aux dispositions de ces lettres, le Conseil de la Commune devait procéder à la nomination, sous le titre de Recteurs, de douze Administrateurs de ce nouvel hôpital. Les recteurs furent investis des pouvoirs les plus étendus. C'était à eux qu'incombait même de décider de l'admission des malades ou de leur sortie après guérison (1). La subvention accordée alors par la Ville s'élevait à 4.000 francs par an et le prix de la pension annuelle qui devait être payée par les familles était fixé à 100 francs.

Après la peste de Marseille de 1720, la situation financière de Saint-Lazare, déjà des plus mauvaises, se trouva encore aggravée par l'état de misère dans lequel la Ville était tombée. Grâce au zèle des recteurs empressés à réclamer, soit au Conseil de la commune, soit aux administrateurs de l'Hôtel-Dieu, des secours indispensables, l'hôpital put subsister. En 1758, on nomma un médecin et un chi-

(1) Lautard : *La Maison des Fous de Marseille*, 1840, p. 69 et s.

urgien titulaires aux appointements de 80 francs par an. Ces emplois furent alternativement supprimés et rétablis à différentes époques jusqu'en 1787, date à laquelle un médecin fut installé définitivement aux appointements de 300 francs par an (1).

Puis, vint la Révolution et la confiscation au profit de la Nation de tous les biens et revenus des hospices. Ce fut encore pour Saint-Lazare des jours difficiles : Les recteurs ne pouvaient plus avoir recours aux administrateurs de l'Hôtel-Dieu privés eux-mêmes de ressource; la commune n'avait pas d'argent; la charité publique faisait défaut. L'hospice fut encore sauvé grâce à une somme relativement importante pour l'époque qui lui fut versée par des représentants du peuple de passage à Marseille, émus de la misère et du dénuement dans lesquels se trouvaient les malheureux aliénés (1).

En 1828, le Conseil municipal décida l'acquisition d'une propriété située au quartier de Saint-Pierre, moyennant le prix de 125.000 francs. Le 7 novembre de la même année, il ouvrit un concours pour la construction sur ce terrain d'un établissement destiné aux aliénés, et, par des délibérations successives, il vota les fonds nécessaires à son édification. Vers le commencement de 1842, les travaux étaient en grande partie achevés et en 1844 on procédait au trans-

(1) Hippolyte Vassal. *Op. cit.*, p. 17.

fert à l'Asile « Saint-Pierre » des aliénés de l'hospice Saint-Lazare (1).

Il convient d'établir maintenant quelle était la situation juridique de ce nouvel asile.

L'Hospice Saint-Lazare était incontestablement, jusqu'à la Révolution, propriété de la ville de Marseille. La loi du 23 messidor an II, dispose dans son article 2 :

« L'actif des établissements susmentionnés en l'article
« précédent (hôpitaux, maisons de secours, hospices, bu-
« reaux des pauvres et autres établissements de bienfai-
« sance sous quelque dénomination qu'ils soient) fait partie
« des propriétés nationales : Il sera administré ou vendu
« conformément aux lois existantes pour les domaines na-
« tionaux ». En vertu de cette loi, l'Hospice Saint-Lazare
devenait propriété nationale.

La loi du 16 vendémiaire an V, dispose dans son art. 5 :
« Les hospices civils sont conservés dans la jouissance de
« leurs biens et des rentes et redevances qui leur sont dus
« par le Trésor public », et dans son art. 6 : « Ceux des dits
« biens qui ont été vendus en vertu de la loi du 23 messidor
« an II, *qui est définitivement rapportée par la présente*
« *en ce qui concerne les hospices civils*, leur seront rem-
« placés en biens nationaux du même produit suivant le
« mode réglé ci-après. »

(1) Rapport présenté en 1872 à la Commission de surveillance de l'Asile de Marseille, par M. Dufaur, membre de cette Commission.

Il semble bien que cette loi, qui confie d'autre part, dans son art. 1er, « *la surveillance immédiate* des hospices « civils aux administrations municipales » et leur *administration* « à une commission composée de cinq citoyens « résidant dans le canton, nommée par l'Administration « municipale » n'a fait, en ce qui concerne la propriété de ces hospices, que rétablir l'ancien état de choses par l'abrogation de la loi du 23 messidor an II. L'Hospice Saint-Lazare, propriété nationale, redevenait donc, au 16 vendémiaire an V, propriété de la ville de Marseille.

Nous constaterons, au cours de cette étude, que l'on a tenté quelquefois de donner de ces deux lois d'autres interprétations destinées à favoriser les personnes morales administratives qui revendiquèrent à diverses époques la propriété d'établissements similaires. Elles nous paraissent difficilement soutenables et d'ailleurs, ainsi que nous le verrons plus loin, la jurisprudence paraît être fixée dans le sens que nous indiquons.

Toutefois, en ce qui concerne l'hospice Saint-Lazare, soit parce qu'en 1841 un Directeur et une Commission spéciales en avaient pris la complète direction en dehors de tout contrôle municipal en exécution de la loi du 30 juin 1838 et de l'ordonnance du 18 décembre 1839, soit parce que la municipalité de Marseille désirait accomplir d'une façon absolument désintéressée une grande œuvre philanthropique, la Commune négligea en 1844 d'en revendiquer la propriété, et, considérant Saint-Lazare comme ne lui appartenant plus, consentit à échanger contre cet établisse-

ment l'hospice de Saint Pierre qu'elle venait de faire construire. La Commission des hospices ne songea pas davantage à émettre sur la propriété de Saint-Lazare aucune prétention et donna son adhésion à cet échange, qui fut conclu le 10 juillet 1844, par acte passé aux écritures de E. Teissier, notaire, entre M. le Maire de Marseille et M. Donnadieu, directeur de l'Asile. Par ce contrat, la Ville cédait à l'Asile tous les terrains achetés par elle au quartier Saint-Pierre, les constructions qu'elle y avait édifiées, enfin le mobilier servant à meubler l'intérieur de ces constructions, en échange de tous les terrains et constructions formant ensemble l'ancien hôpital des fous de Saint-Lazare.

« De ces divers faits, dont l'authenticité est incontestable
« et la légalité parfaite, il résulte que l'Asile Saint-Pierre
« s'appartient à lui-même, qu'il est un être moral ayant,
« dans l'ordre administratif son individualité et sa person-
« nalité (1). »

Lorsque l'établissement de Saint-Pierre fut ainsi cédé à l'Asile des Aliénés, le plan qui avait été dressé n'avait pas reçu son complet achèvement. La municipalité de Marseille ne songea pas à se dérober à l'obligation à laquelle elle se croyait tenue de remettre à l'Asile un édifice complet. Dans la séance de l'Assemblée Communale du 8 janvier 1846, M. Deleuil-Martiny, conseiller municipal, rappelait cette obligation. En 1850 et 1851, le Conseil municipal, par

(1) Hippolyte Vassal. *Op. cit.* p. 27.

des délibérations successives, votait pour l'achèvement de Saint-Pierre une somme de 627.000 francs (1).

A partir de cette époque, l'Asile de Marseille connut une ère de prospérité. Les économies qu'il réalisa grâce à l'accroissement de sa population du régime commun et surtout des pensionnaires payants que les familles plaçaient dans l'établissement, lui permirent d'apporter dans la situation matérielle des malades des améliorations de plus en plus sensibles, et dans son organisation et son aménagement intérieur des progrès toujours nouveaux.

En 1855, l'Administration de l'Asile fait construire un pensionnat pour les hommes. En 1858, elle acquiert la propriété « Cailhol », et en 1869 la propriété dite « de la Timone ». En 1877, elle fait construire un pensionnat pour les femmes. En 1887, le Préfet et le Ministre de l'Intérieur approuvent des plans comportant la construction d'un bâtiment central d'administration, de deux pavillons pour le logement des médecins, d'un pavillon pour le logement du directeur, ainsi que la transformation des pensionnats. Ces grands travaux sont terminés en 1890. En 1892, par arrêté préfectoral du 18 février, approuvé par le Ministre de l'Intérieur, l'Asile est autorisé à acquérir une propriété attenante à son domaine et comprenant une maison d'habitation pour y installer un quartier destiné aux épileptiques.

(1) Félix Mellan. *Notice sur l'Asile Public de Marseille*, 1897, p. 3.

Enfin, on procède la même année à la construction d'un nouveau pensionnat pour les femmes ⁽¹⁾.

Il n'a pas été effectué depuis de grands travaux de constructions, mais on a procédé à de nombreux travaux d'entretien, d'agrandissement et de réparations.

(1) Félix Mellan, *op. cit.* p. 8 et s.

§ 3. — L'Asile d'Aliénés de Bailleul

Le 8 septembre 1481, un sieur Jehan de la Combe, dit Ganthois, légua au magistrat de Lille un immeuble destiné à servir de retraite aux filles de mauvaise vie qui désiraient s'amender. Il fut confié aux « Sœurs de la Madeleine » et perdit, dans le courant du XVII^e siècle, son affectation primitive, car celles-ci, par suite d'arrangements intervenus entre l'évêque de Tournai et le magistrat de Lille, se chargèrent de la garde des femmes folles (1).

En 1792, les communautés religieuses furent supprimées, et l'Administration municipale de Lille confia à un directeur la gestion de cet hospice dont le but unique était désormais de recueillir les insensées. Ce directeur nourrissait et entretenait les femmes aliénées à son compte particulier et la Ville lui abandonnait les prix de journées payées par les communes et les pensions supportées par les familles. Ce régime subsista même après un arrêté du Préfet du Nord en date du 27 brumaire an X, qui, en exécution des dispositions de la loi du 16 vendémiaire an V, donna l'administration de la maison à la Commission des hospices de Lille.

Depuis cette époque, la Commission des hospices eut

(1) Rapport du Directeur de l'Asile d'Aliénés de Lille à M. le Préfet du Département du Nord, 3 avril 1841.

tendance à se considérer comme propriétaire de l'établissement et de son patrimoine tout entier ⁽¹⁾.

Le 9 thermidor an XI, elle obtint du Préfet un arrêté portant que les femmes aliénées seraient transférées de la Maison des Sœurs de la Madeleine dans un autre local dit « Ancienne Maison des Bons-Fils. ⁽²⁾. » Cette maison avait été fondée en 1664 par les frères d'un tiers ordre de Saint-François appelés « Bons-Fils » ou « Bons Fieux » dans le but de soigner les hommes en démence ⁽³⁾. Par un arrêté du Préfet en date du 27 brumaire an X, les aliénés renfermés dans cette maison avait été transférés dans la maison de force d'Armentières, et le local des Bons-Fils qui était propriété de l'Etat depuis la Révolution avait été acquis par la Commission des Hospices de Lille au moyen de l'échange contre cet établissement de l'hôpital « Saint-Esprit, » annexe de l'hospice Ganthois. Dans cet hôpital « Saint-Esprit » l'Etat installa une manufacture de tabacs ⁽⁴⁾.

Les femmes aliénées furent donc enfermées dans l'ancienne maison des Bons-Fieux, et le local des Sœurs de la Madeleine, devenu libre, fut en partie loué par la Commission des Hospices au profit de l'hospice général et en partie

(1) Rapport du Directeur de l'Asile des Aliénés de Lille à M. le Préfet du Département du Nord, *doc cit.*

(2) Rapport de M. le Préfet du Nord à M. le Ministre de l'Intérieur, 22 janvier 1842.

(3) Rapport du Directeur de l'Asile des Aliénés de Bailleuil à M. le Ministre de l'Intérieur, 28 janvier 1907.

(4) Transaction entre l'Administration des Hospices de Lille et le Directeur de l'Asile d'Aliénés de cette ville, 6 septembre 1844.

utilisé par elle pour y établir ses bureaux. Le Directeur-gérant de la maison des femmes aliénées payait cependant un loyer au receveur des Hospices pour l'occupation du local des Bons-Fieux (1).

En 1829, la Commission des Hospices demanda au Préfet et obtint l'autorisation d'administrer la maison des aliénées de la même manière que les autres hospices de Lille. Elle se fit autoriser en même temps à contracter un emprunt de cent mille francs destiné à l'agrandissement de l'établissement des aliénées et à la construction de nouveaux locaux. Cet emprunt fut garanti par le Conseil Général du Département du Nord. Dès le 1^{er} janvier 1830, en vertu des autorisations reçues, la Commission substitua au « Directeur-Gérant » des « Filles de l'Enfant-Jésus » chargées sous son autorité directe du service intérieur de la maison. A partir de cette époque, toutes les recettes effectuées par la maison des Aliénées et toutes les dépenses ordonnées pour elle par la Commission des Hospices, furent encaissées et payées par le Receveur des Hospices. Les bénéfices réalisés étaient effectués à l'ensemble des établissements hospitaliers (2).

Le 1^{er} juillet 1840, l'Administration de la Maison des Aliénées fut remise à un Directeur et à une Commission spéciale en exécution des dispositions de la loi du 30 juin 1838 et de l'ordonnance du 18 décembre 1839. C'est alors que le nouveau Directeur entreprit de revendiquer contre

(1) Rapport du Directeur de l'Asile au Préfet du Nord, *doc. cit.*

(2) Rapport du Directeur de l'Asile au Préfet du Nord, *doc. cit.*

la Commission des Hospices, au bénéfice de l'Asile, la propriété du patrimoine de la Maison et la jouissance de ses revenus que les Hospices s'étaient attribués, et de répéter contre eux les sommes qu'ils avaient jusqu'à ce jour et de ce fait indûment encaissées.

Le Directeur exposait à l'appui de ses prétentions que la Commission des Hospices ne pouvait se prévaloir de l'arrêté du Préfet du Nord en date du 27 brumaire an X. Cet arrêté, disait-il, qui dispose simplement : « Les biens affectés à ces maisons de force (Lille et Armentières) seront regis comme ceux des autres hospices » n'a conféré à l'Administration des Hospices que le pouvoir d'administrer la Maison des Aliénés et de gérer ses biens. Il ne contient qu'un mandat de gestion et ne concède nullement les propriétés appartenant à la maison des ci-devant Sœurs de la Madeleine.

L'arrêté du Préfet réservait expressément l'affectation des biens et revenus de la Maison des Aliénées à cette maison : C'est à tort que la Commission des Hospices les en a détournés au profit de l'Hospice général ; c'est indûment qu'elle s'en est attribué la propriété. Elle ne peut, d'autre part, se refuser à la restitution demandée sous le prétexte qu'elle jouit de ces biens depuis 1802. L'arrêté du 27 brumaire an X n'est autre chose qu'un mandat de régir et si les biens dont il est question ont été soustraits à leur destination particulière par le seul fait du mandataire, celui-ci ne peut en tirer aucune conséquence en sa faveur puisqu'il a tout fait à l'insu du mandant. Or, continue le Directeur, le 1^{er} juillet 1840, le mandat confié à la Commission des

Hospices pour la gestion de la Maison des Aliénées et de ses biens et revenus a cessé d'exister par l'effet de mon installation dans les fonctions de Directeur de cette Maison ; depuis lors j'ai seul qualité pour l'administrer et gérer ses biens et revenus (1).

Le Préfet du département du Nord, dans un rapport adressé au Ministre de l'Intérieur le 22 janvier 1842, se rangeait à la thèse du Directeur de l'Asile, estimait que la Direction de l'Asile d'Aliénées était justement fondée à réclamer la remise de tous les biens ayant appartenu à la Maison des Sœurs de la Madeleine, et émettait au surplus l'avis : « que la ville de Lille était sans droit comme sans « qualité pour réclamer la propriété de la Maison des « Sœurs de la Madeleine, puisqu'il résultait des termes de « la fondation du 8 septembre 1841, que le magistrat de « Lille en avait accepté la gestion seulement et sous réserve « de ne rien mettre ni exposer des deniers de la ville ».

Enfin, la Commission des Hospices, appelée à soutenir ses prétentions, exposait au contraire que le magistrat de Lille avait bien hérité en 1481 de la Maison fondée par Jehan de la Combe ; qu'en vertu de ce legs l'établissement des Sœurs de la Madeleine et les biens et revenus qui en dépendaient avaient été, jusqu'à la Révolution, propriété de la Ville, dévolue aux Hospices et administrée par leur Commission en vertu de leur destination primitivement hospita-

(1) Rapport du Directeur de l'Asile au Préfet du Nord, *doc. cit.*

lière ; que la loi du 16 vendémiaire an V avait fait rentrer de droit cette propriété dans la main des Hospices ; que la Maison des Bons-Œux eût dû être réunie aux Hospices en vertu de la même loi et non conservée par l'État, ce qui obligea la Commission à l'acquérir au moyen d'un échange ; enfin, que les Hospices avaient été envoyés en possession des biens dépendant de cette maison, sans condition et comme augmentation de leurs ressources générales, conformément à la législation de l'époque, par deux arrêtés préfectoraux en date des 27 brumaire an X, et 15 prairial an XI (1).

Il faut croire néanmoins que les Hospices de Lille ne se sentaient pas très assurés dans leurs droits, car elles consentirent à une transaction qui fut conclue le 6 septembre 1844 entre l'Administration des Hospices et le Directeur de l'Asile d'Aliénés. Aux termes de cette transaction, les Hospices cédaient gratuitement à l'Asile l'ancienne Maison des Bons-Œux occupée par les Aliénés et dix maisons contiguës à cet établissement et en dépendant. Ils s'engageaient également : « à payer à l'Asile une somme de dix
« mille francs, tant à titre de restitution de portions de
« loyers perçues pendant les dernières années que pour
« toutes autres prétentions et répétitions généralement
« quelconques (2). »

(1) Transaction entre l'Administration des Hospices et le Directeur de l'Asile, *doc. cit.*

(2) *Id.*

La Commission des Hospices conservait l'ancienne Maison des Sœurs de la Madeleine avec tous les biens en dépendant. On peut dire en définitive que cette transaction aboutissait à une reconnaissance par la Commission des droits de l'Asile sur la Maison des Sœurs de la Madeleine et à un échange de cet immeuble contre la Maison des Bons-Fieux.

Cette importante transaction, qui consacrait les droits de l'Asile à la propriété des immeubles occupés par les Aliénés et de leurs dépendances, fut approuvée par une ordonnance royale à la date du 2 août 1846 (1).

Si nous examinons maintenant la valeur des arguments mis en avant par les deux parties, il nous apparaît que la thèse la mieux fondée, et qui d'ailleurs a triomphé en définitive, est celle du Directeur de l'Asile d'Aliénées. Il semble certain que l'arrêté préfectoral du 27 brumaire an X n'a pu conférer aux Hospices la propriété des maisons de force et ne leur en a confié que la gestion. Il reste donc à établir quel était le véritable propriétaire de la Maison des Sœurs de la Madeleine.

Si l'on admet l'interprétation que donnent les Hospices de l'acte de fondation du 8 septembre 1481, on est conduit par le raisonnement que nous avons établi à propos de l'Asile des aliénés de Marseille (voir page 15) à conclure que la loi du 16 vendémiaire an V n'a fait au point de vue de la propriété que remettre les choses dans la situation qu'elles

1) Victor Simonet. *L'Asile d'Aliénées de Bailleul*, 1907.

occupaient avant la loi du 23 messidor an II, c'est-à-dire rendre à la commune de Lille la propriété de la maison des Sœurs de la Madeleine. Si l'on se range au contraire à l'opinion émise par le Préfet dans son rapport du 22 janvier 1842 au Ministre de l'Intérieur, à savoir que Jehan de la Combe ne confia au magistrat de Lille que la gestion de la maison des filles repenties (voir page 24), on doit en conclure, en admettant toujours, comme nous le pensons, que la loi du 16 vendémiaire n'a pas statué en ce qui concerne la propriété des établissements de bienfaisance qui n'appartenaient pas aux hospices avant la Révolution, que la propriété de la maison des Sœurs de la Madeleine a été rendue à cet établissement lui-même confirmé dans son affectation hospitalière primitive. C'est fausement, en effet, que la Commission des Hospices a prétendu dans son mémoire en défense (voir page 24) que la maison des Aliénées lui avait été dévolue par la Commune et qu'elle avait été administrée par elle avant la Révolution puisque nous avons vu au contraire que la commune de Lille avait confié la gestion de la maison d'Aliénées à un Directeur-régisseur, maintenu d'ailleurs en fonctions par la Commission des Hospices elle-même, après l'arrêté du 27 brumaire an X, jusqu'en 1829 (voir pages 20 et 22).

Or, quelle que soit celle de ces deux interprétations à laquelle on s'arrête, elle ne peut infirmer la valeur de la transaction du 6 septembre 1844, et les droits de l'Asile sur la propriété des immeubles occupés par les Aliénés

et de leurs dépendances, que cette transaction consacre, restent entiers.

En effet, la commune de Lille n'a jamais revendiqué ses droits. Elle a même renoncé à toute revendication possible en achetant, comme nous le verrons plus loin, à l'Asile, l'immeuble des Bons-Fieux pour une somme de 400 000 fr. Le Gouvernement, de son côté, a reconnu formellement les droits de l'Asile lorsque, le 7 février 1846 le Ministre de l'Intérieur écrivait au Préfet « que les Asiles d'aliénées de
« Lille et d'Armentières étaient des établissements indé-
« pendants constituant des personnes civiles dont le
« Gouvernement n'avait pas le droit de transférer la pro-
« priété au Département. »

Enfin, l'ordonnance royale du 2 août 1846, en sanctionnant la transaction intervenue entre la Commission des Hospices et l'Asile, a créé à ce dernier un titre de propriété difficilement contestable.

Dans sa session de 1845, le Conseil Général du Nord émit le vœu d'être rendu propriétaire des Asiles de Lille et d'Armentières. Il s'engageait, à ce prix, à fonder deux Asiles, un pour les hommes et un pour les femmes, contenant chacun 500 aliénés. (1) Le Préfet ayant transmis ce vœu au Ministre de l'Intérieur, ce dernier répondit « qu'il
« lui était impossible de transférer au Département du
« Nord la propriété d'établissements indépendants et

(1) Rapport Général sur le Service des Aliénés des Inspecteurs Généraux, MM. les docteurs Constans, Lunier et Dumesnil.

« constituant des personnes civiles — qu'il ne serait ni
« dans son droit ni dans celui même du Gouvernement de
« le faire — que ces propriétés, comme toutes les pro-
« priétés hospitalières, communales ou autres, ne méritent
« pas moins de respect que les propriétés particulières —
« qu'y porter la main serait une sorte de confiscation et que
« cette mesure imprudente risquerait de soulever de nom-
« breuses et légitimes alarmes (1). »

Le Conseil Général du Nord revint néanmoins à la charge dans sa session de 1846. Le Ministre de l'Intérieur, auquel le vœu du Conseil Général fut à nouveau transmis, demanda au Préfet par sa dépêche du 28 juillet 1847 de lui fournir, sur cette question, les avis de la Commission de surveillance et du Directeur de l'Asile (2).

Il est à peine utile de dire que ces avis furent nettement défavorables au désir exprimé par le Conseil Général du Nord. En les transmettant au Ministre de l'Intérieur, le Préfet informait ce dernier que sur sa proposition le Conseil Général consentait à abandonner toute prétention sur la propriété des Asiles à condition que le prix de journée fût fixé à 1 franc pour les deux Asiles de Lille et d'Armentières. (3)

Ceci fut accepté et toutes les difficultés étant ainsi applanies, l'Administration de l'Asile de Lille ne se préoccupa

(1) Dépêche ministérielle du 7 février 1846.

(2) Victor Simonnet, *op. cit.*

(3) Rapport du Préfet du Nord au Ministre de l'Intérieur, 30 septembre 1847.

plus que de trouver un endroit convenable en dehors de la ville pour y reconstruire l'Asile. Après de multiples recherches, le domaine de Bailleul fut acheté en 1856 et les bâtiments des Bons-Fieux vendus à la ville de Lille pour le prix de 400.000 francs. En 1862, les aliénées furent transférées à Bailleul, dans l'Asile actuel, qui fut l'objet de nombreux agrandissements et qui, sur une étendue de près de cent hectares, réunit aujourd'hui près de 1.500 malades (¹).

Victor Simonet, *op. cit.*

§ 4. — L'Asile d'Aliénés d'Armentières

Ce fut vers 1615 que se fonda à Armentières l'Association des Bons-Fils ou Bons-Fieux, simples artisans qui se réunirent pour vivre en commun et qui, en 1726, embrasèrent la troisième règle de Saint-François. Ils ouvrirent d'abord une école pour l'instruction des enfants, mais bientôt après ils prirent des pensionnaires en correction et d'autres qui avaient perdu l'esprit : le premier document dans lequel ce fait est nettement établi remonte à 1746. A partir de cette époque jusqu'à la Révolution, la maison d'Armentières entretenait des pensionnaires aliénés dont le nombre n'a jamais dépassé 50 à 60 (1). Les Bons-Fieux traitaient avec les communes et les familles pour la pension des malades. Ils réalisèrent d'assez notables bénéfices, et firent construire de nouvelles maisons, entre autres celle de Saint-Venant, aujourd'hui asile départemental du Pas-de-Calais (1). Malgré la dissolution des congrégations et la loi du 22 messidor an II qui déclara l'hospice d'Armentières propriété nationale, les Bons-Fils en conservèrent la direction jusqu'à l'arrêté du Préfet du Nord du 27 brumaire an X qui confia à la Commission des hospices d'Armentières l'administration de l'établissement et la

(1) Rapport général sur le Service des aliénés des inspecteurs généraux MM. les docteurs Constans, Luvier et Dumesnil page, 350. — 1874.

régie de ses biens en même temps qu'il remettait, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, à la Commission des Hospices de Lille, l'Administration de la maison d'aliénés de cette ville ⁽¹⁾.

La Commission des Hospices d'Armentières laissa d'ailleurs aux Bons-Fieux la gestion de la Maison jusqu'au 1^{er} janvier 1815 ⁽²⁾.

Le 1^{er} juillet 1840, l'Administration de l'établissement fut remise à un Directeur et à une Commission spéciale nommée en exécution des prescriptions de la loi du 30 juin 1838 et de l'ordonnance du 16 décembre 1839. C'est alors que le nouveau Directeur de l'Asile revendiqua la propriété de la maison, de ses dépendances et de ses revenus. La Commission des hospices qui venait de dépenser une somme de 135.000 francs pour l'achat de terrains et de constructions destinés à l'Asile protesta énergiquement et fit rédiger une consultation pour prouver son droit de propriété. Il y était dit qu'elle devait se pourvoir devant les Tribunaux et le Conseil d'Etat ⁽³⁾. Mais aucune de ces voies de droit ne fut tentée, car, par une dépêche en date du 20 mars 1841, le Ministre de l'Intérieur condamna les prétentions de la Commission des hospices et déclara que celle-ci n'avait jamais eu que la gestion de l'établisse-

(1) Dépêche du Ministre de l'Intérieur au Préfet du Nord, 21 septembre 1850.

(2) Rapport de la Commission chargée de l'examen des questions relatives aux asiles de Bailleul et d'Armentières, 1867.

(3) Dépêche du Ministre de l'Intérieur au Préfet du Nord, *doc. cit.*

ment, en vertu de l'arrêté du Préfet du 27 brumaire au X̄, et non pas la propriété (').

Les Hôspices^s d'Armentières furent donc contraints de renoncer à faire payer un loyer par l'Administration de l'Asile et durent se contenter du remboursement de la somme de 135.000 francs qu'elles avaient avancées pour le compte des aliénés (').

Le raisonnement que nous avons établi aux chapitres précédents pour les Asiles de Marseille et de Lille justifie à n'en pas douter la solution imposée par le Ministre de l'Intérieur dans le conflit soulevé entre le Directeur de la Maison d'aliénés et la Commission des Hospices d'Armentières.

L'Asile d'Armentières était, en effet, resté sans contestation jusqu'à la Révolution la propriété des Bons-Fieux qui l'avaient fondé et l'avaient affecté à un but charitable. La loi du 16 vendémiaire an V ne l'a pas donnée à la Commission des hospices qui n'en avait jamais eu que la gestion. Elle n'a pu, en abrogeant la loi du 23 messidor an II, que confirmer l'établissement dans sa destination hospitalière primitive et dans ses droits de propriété. La loi de 1838 et l'ordonnance de 1839 qui ont dessaisi la Commission des hospices ont donc remis à une nouvelle administration un établissement jouissant de la personnalité civile.

(1) Rapport de la Commission chargée de l'examen des questions relatives aux asiles d'aliénés de Bailleul et d'Armentières, 1867.

Ce sont ces droits de l'Asile que le Gouvernement a sanctionnés par décisions du ministre de l'Intérieur, en date des 20 mars 1841 et 7 février 1846 (v. pages 28 et 32).

L'Asile d'Armentières a toujours eu une situation prospère. Il s'est considérablement agrandi grâce à ses propres ressources et a fait procéder à diverses époques, sur les terrains qu'il a acquis, à de vastes constructions.

§ 5. — L'Asile d'Aliénées de Château-Picon
à Bordeaux

L'origine de l'Asile d'aliénées de Bordeaux serait la suivante :

« Un marchand, Arnaud Guiraud, avait mis toute sa fortune sur un navire, mais voyant que le retour de ce dernier ne s'effectuait pas, il fut tellement affecté de ce retard prolongé qu'il se vit ruiné et perdit la raison.

« Le retour inespéré du navire rétablit à la fois l'état de sa fortune et celui de son esprit. Par compassion pour les malheureux dont lui-même avait éprouvé le sort, il consacra, en 1551, un enclos qu'il possédait à la création d'un petit hôpital d'aliénés (1). »

Cet hôpital se composait de douze à quinze loges en bois fermées par des portes à guichet grillé. Les fous étaient gardés par un concierge qui les soignait et les nourrissait à l'aide du revenu d'une vingtaine d'échoppes bordant l'enclos et des aumônes qu'il pouvait recueillir.

Arnal rapporte dans ses chroniques que les jurats achetèrent l'enclos Arnaud Guiraud en 1586. Ils y élevèrent à des époques diverses d'autres constructions auxquelles furent données différentes affectations, mais, jusqu'à la Révolution, des loges « pour les pauvres déments » n'ont pas cessé d'exister sur ce terrain (2). »

(1) Extrait d'un mémoire adressé en 1841 au Préfet de la Gironde par la Commission des Hospices de Bordeaux.

(2) *Notice sur l'Asile public des femmes aliénées de Bordeaux*, 1895.

A partir de 1802, l'Asile se développa dans les conditions suivantes : les aliénés qui se trouvaient dans les loges de l'enclos et ceux qui étaient internés dans un asile spécial de la ville de Bordeaux, appelé « Manufacture », furent installés :

1° Dans une maison de force bâtie vers 1769, sur l'enclos Arnaud Guiraud par les jurats, mais qui avait toujours été entretenue par l'Etat parce que la Ville l'avait échangée aussitôt, ainsi que le terrain sur lequel elle était bâtie contre une autre élevée aux frais du Roi dans un endroit de la ville beaucoup plus central appelé « La Plate-Forme » ;

2° Dans une partie d'un ancien dépôt royal de mendicité élevé de 1768 à 1770 aux frais du Trésor public ⁽¹⁾.

Ce transfèrement avait été opéré sous la direction de la Municipalité et aux frais de la Ville, mais dans des immeubles appartenant à l'Etat.

L'asile ainsi fondé fut confié à des sœurs de l'ordre de Nevers et administré par la Commission des Hospices de Bordeaux conformément à la loi du 16 vendémiaire et à l'arrêté du Directoire du 23 brumaire an V ⁽¹⁾.

En 1808, Napoléon visita l'enclos Arnaud Guiraud et lui affecta une somme de 4.000 francs destinée à la construction de douze loges pour malades payants ⁽¹⁾.

En 1821, le Conseil Général de la Gironde fit don à l'Asile de deux ailes de bâtiment et de deux cours attenants à un ex-dépôt impérial de mendicité (aujourd'hui ancien Petit

(1) *Notice sur l'Asile public des femmes aliénées de Bordeaux, op. cit.*

Séminaire) construit sur l'enclos. En 1824, il vota les sommes nécessaires à la création de huit nouvelles loges sur l'enclos (1).

En 1831, un certain Duhart-Meuriot légua au « service spécial des aliénés » trois immeubles importants. En 1854, les hommes aliénés qui se trouvaient à Bordeaux furent transférés à l'Asile de Cadillac tandis que toutes les femmes aliénées de cet établissement étaient transportées à l'Asile de Bordeaux (1).

A partir de cette date, grâce aux bénéfices réalisés, l'Asile s'agrandit par des acquisitions successives de terrain et des constructions nouvelles. Il avait absorbé préalablement et successivement tous les établissements qui avaient été bâtis soit par l'Etat, soit par la Ville, sur l'enclos Arnaud Guiraud (1).

En 1841, en exécution de la loi de 1838 et de l'ordonnance de 1839, l'administration de l'Asile fut remise à un Directeur et à une Commission spéciale. La Ville protesta énergiquement contre cette séparation de l'Asile des autres hospices de Bordeaux et prétendit que cet établissement lui appartenait. La Commission des Hospices rédigea, sur la demande du maire, un long mémoire sur l'origine et les développements successifs de la Maison des Aliénées. Le Ministre de l'Intérieur, en possession de ce mémoire, ne prit pas la peine d'en faire vérifier les affirmations, et en l'absence de documents contradictoires, écrivit au Préfet de la Gironde, le 24 avril 1841, une dépêche dont l'interprétation

(1) Notice sur l'Asile public des femmes aliénées de Bordeaux, *op. cit.*

permet plus tard aux tribunaux de donner raison à la ville de Bordeaux.

Le Ministre de l'Intérieur ne tarda d'ailleurs pas à modifier son avis sur la question, car la Ville ayant émis la prétention de percevoir de l'Asile un loyer quotidien de 0 fr. 25 par aliéné, le Ministre s'y opposa par une dépêche dans laquelle il est dit : « L'Asile est aujourd'hui, comme
« antérieurement, consacré au traitement des aliénés ; la
« loi de 1838 n'a aucunement modifié la nature de cet
« établissement charitable : son mode d'administration
« seul est changé. Or, il n'appartient à personne qu'à lui-
« même, attendu qu'il existait avant la loi du 23 messidor
« an II, dont l'effet a été une confiscation au profit de la
« propriété nationale. La loi du 16 vendémiaire an V, en
« rendant les établissements de bienfaisance à leur ancienne
« destination, ne les a ni restitués à leurs anciens proprié-
« taires ni attribués en propriété aux communes. Ces éta-
« blissements sont demeurés biens domaniaux. En un mot,
« l'Asile de Bordeaux est un établissement *sui generis*,
« s'appartenant à lui-même (1). »

D'après ce que nous avons dit dans les chapitres qui précèdent, il ne nous est pas possible de souscrire sans réserve à la thèse émise dans cette dépêche par le Ministre de l'Intérieur.

Nous ne pouvons partager son avis en ce qui concerne

(1) Dépêche du Ministre de l'Intérieur au Préfet de la Gironde, 14 août 1845.

les immeubles de l'enclos appartenant soit à la commune de Bordeaux, soit à l'Etat, avant la Révolution. Ces immeubles, d'après l'interprétation que nous avons donnée de la loi du 16 vendémiaire an V (voir page 15), avaient fait retour à leur ancien propriétaire. De ce que l'Etat, pour sa part, faisait abandon à l'Asile de ses droits, ou ce qui revient au même, proclamait avoir perdu ses anciens droits au bénéfice de l'Asile, il ne pouvait en résulter, selon nous, que la Ville de Bordeaux ne fût pas bien fondée dans certaines de ses revendications. Il est certain, néanmoins, qu'elle émettait des prétentions exagérées lorsqu'elle réclamait la propriété de l'ensemble des terrains et bâtiments dont l'Asile était constitué. Bref, la Ville intenta à l'Asile un procès auquel intervint la Commission des Hospices de Bordeaux. L'Etat, également mis en cause par la Ville, s'était, comme nous l'avons vu, déclaré, par l'organe du Préfet, désintéressé dans le débat.

Le Tribunal Civil de Bordeaux rendit, le 15 juillet 1874, un jugement déboutant la Ville de ses revendications et reconnaissant les droits de propriété de l'Asile. La thèse soutenue par le Tribunal était que les terrains et bâtiments faisant partie de l'Asile et ayant jadis appartenu à la Ville de Bordeaux avaient toujours été revêtus d'une affectation uniquement hospitalière et charitable, qui leur paraissait indéfectiblement attachée; que, d'autre part, la puissance souveraine avait les droits les plus étendus sur les biens hospitaliers et pouvait, à son gré, en confier l'administration ainsi que tous les attributs de la propriété aux per-

sonnes morales de son choix, ainsi qu'il résultait des lois du 22 décembre 1789, 4 mai 1793, 23 messidor an II, 16 vendémiaire an V, 30 juin 1838, 20 décembre 1839, qui avaient tour à tour disposé des biens hospitaliers en faveur de telle ou telle personne morale administrative ; qu'en ce qui concernait l'Asile d'Aliénés de Bordeaux, en raison de ces transmissions successives de propriété effectuées par ces diverses lois, il ne restait à la commune de Bordeaux aucun droit de propriété dont elle pût se prévaloir ; que l'Asile avait été pour ainsi dire créé, et en tous cas complètement transformé depuis 1841 par ses propres efforts, avec ses propres deniers et grâce aux dons des particuliers ou des administrations publiques uniquement destinés au Service des Aliénés ; qu'enfin, d'autre part, la Commission des Hospices était également mal fondée dans ses revendications, puisque, de même que la loi du 16 vendémiaire an V avait eu le pouvoir de lui conférer l'Asile d'Aliénés en même temps que tous les autres établissements hospitaliers, la loi du 30 juin 1838 et l'ordonnance du 20 décembre 1839 avaient bien pu le lui enlever pour le confier à une administration spéciale (1).

Ce jugement fut confirmé par la Cour d'Appel de Bordeaux, le 24 janvier 1877.

La Ville et la Commission des Hospices ne se tinrent cependant pas pour battues et se pourvurent en cassation.

(1) Recueil 1880. I. Cass. civ. 12 nov. 1879, p. 154.

Le moyen invoqué était la fausse interprétation et la fausse application des lois des 23 messidor an II, 16 vendémiaire an V et 30 juin 1838 en ce que l'arrêt attaqué avait jugé que, soit la Ville de Bordeaux, soit les hospices de cette ville, bien qu'ils n'eussent accompli aucun acte impliquant abandon de leurs droits, auraient été, cependant, en exécution de ces lois, dessaisis pour toujours par la puissance publique de la propriété des meubles et immeubles par eux revendiqués.

La Cour admit ce moyen et cassa l'arrêt de la Cour de Bordeaux par un arrêt du 12 novembre 1879. Elle jugea que si la puissance souveraine avait des droits étendus sur la gestion des biens hospitaliers, ces pouvoirs n'équivalaient pas à un droit de propriété et ne lui permettaient pas de transférer la propriété de ces biens d'une communauté ou d'un établissement à un autre ; que la loi du 16 vendémiaire an V, qui porte que les hospices civils sont conservés dans la jouissance de leurs biens, n'avait point conféré à l'Etat le droit de disposer de ces biens à son gré, d'en enlever la propriété à ceux qui les avaient auparavant possédés et de l'attribuer à de nouvelles personnes morales par lui créées ; que la loi du 30 juin 1838, en ordonnant que les établissements publics consacrés aux aliénés seraient placés sous la direction de l'autorité publique, n'avait opéré aucune transmission de la propriété de ceux de ces établissements qui appartenaient aux communes ou aux administrations hospitalières, qu'elle s'était bornée à en régler autrement la direction, qu'enfin la Cour de Bordeaux

n'énonçait aucun acte par lequel la ville de Bordeaux se serait dépouillée de la propriété dont s'agit ou en aurait été régulièrement dépossédée (1).

Cet arrêt qui confirme pleinement les interprétations que nous avons données des lois révolutionnaires replaçait donc, à notre sens, la question sur son véritable terrain et redressait les erreurs commises tant par le Ministre de l'Intérieur dans sa dépêche du 14 août 1845 au Préfet de la Gironde (v. p. 38), que par le Tribunal et la Cour de Bordeaux. L'affaire fut donc renvoyée devant la Cour d'Appel d'Agen, qui conforma son arrêt à celui de la Cour suprême et condamna l'Asile à restituer à la ville de Bordeaux la partie des terrains et bâtiments à laquelle celle-ci pouvait légitimement prétendre.

Or, bien que l'Asile eût ainsi perdu son procès, cette restitution pouvait subir de longs attermoiements, attendu qu'il était impossible à la Ville de forcer l'Administration à changer de local et à faire expulser les aliénés des bâtiments qu'ils occupaient. La municipalité bordelaise n'eut pas de peine à comprendre qu'il était loisible au Gouvernement de maintenir indéfiniment l'affectation des immeubles occupés par les aliénés, et se décida à conclure avec l'Asile une convention qui fut signée le 5 août 1885. L'Asile s'engageait à évacuer les locaux qu'elle occupait dans une période de cinq ans, moyennant le paiement d'une somme

(1) Recueil 1880. Arrêt cité, p. 155.

de 500.000 fr. représentant l'évaluation des terrains et bâtiments qui étaient sans conteste la propriété de l'Asile et dont par ce fait la ville de Bordeaux devenait propriétaire en même temps qu'elle rentrait en possession des terrains et bâtiments attenants sur lesquels la Cour d'Agen avait légitimé ses prétentions.

L'Administration de l'Asile devait donc se préoccuper aussitôt de faire construire pour les aliénés un nouvel établissement qui devait être prêt dans un délai minimum de cinq ans.

On acheta à cet effet, dans la banlieue de Bordeaux, le domaine de Château-Picon, d'une contenance de 22 hectares, pour la sommes de 200.000 fr. En l'espace de quatre ans les bâtiments nécessaires étaient édifiés, et, le 5 août 1890 on commençait d'effectuer le transfert du matériel et des six cents malades. L'Asile de Château Picon hospitalise actuellement près de huit cents aliénés (1).

(1) *Notice sur l'Asile, op. cit.*

§ 6. L'Asile des Aliénés de Cadillac

On fait remonter communément la création de l'ancien hôpital « Saint Léonard de Cadillac » à la fin du XI^e siècle. C'était une modeste aumônerie, un petit refuge pour les pèlerins, bâti hors de la ville, à 200 mètres d'une de ses portes. Il avait été établi par les seigneurs de Cadillac, qui, vers la fin du XVI^e siècle, en avaient confié l'Administration au corps des jurats de la ville et au chapitre de l'église Saint-Blaise, lesquels, réunis, nommaient un syndic pour surveiller les personnes employées au soin des malades, percevoir les revenus, payer les dépenses et recueillir les aumônes et dons (1).

Le 2 juin 1617, Jean Louis de Nogaret, marquis de la Valette, duc d'Epemon, seigneur de Cadillac, passa devant M. Capdaurat, notaire, un contrat par lequel il disait « établir et fonder l'hospital de Cadillac pour le secours et
« soulagement des pauvres nécessiteux et qui sont sujets
« rézidents au pays de Benauges et aultres siennes terres;
« en donne l'administration aux Religieux de la Charité,
« instituez par le père dict, Jehan de Dieu, lesquels, pour
« cest effect, rézideront au dict Gadillac, cinq de nombre, à
« l'honneur des cinq playes de notre Seigneur et s'appel-
« lera le dict hôpital de Sainte-Marguerite, en mémoire de

(1) Mongnet. Notice historique sur l'Asile des Aliénés de Cadillac, 1911.

« feuë Madame Marguerite de Foix, Duchesse d'Epëron, »
« sa femme, héritière de l'illustre maison de Candalle (1). »

Ce contrat affecta en principe le nouvel établissement à l'hospitalisation des malades de Cadillac et de Benauges, mais il réserve « 6 lictz pour les pauvres passans, nécessi- »
« teulx ». Il décide en outre que les religieux de Saint-Jean de Dieu auxquels est confié l'hôpital toucheront tous les ans à Pâques une somme de 1.000 livres à laquelle le duc affecte un capital de 21.330 livres (1).

Ce contract fut suivi immédiatement d'un second, passé devant notaire entre le duc d'Epëron et les jurats de Cadillac par lequel ces derniers, renonçant aux droits qu'ils prétendaient avoir sur l'hôpital Saint-Léonard acceptent que ce dernier soit fusionné avec le nouveau avec ses revenus et biens-fonds. En revanche la surveillance de l'hôpital Sainte-Marguerite leur est confiée et le contrat porte qu'ils sont tenus de visiter toutes les semaines l'établissement pour « sçavoir s'il est bien et dhüement entretenu suivant la »
« fondation du seigneur fondateur ; et où les dictz Pères »
« de la Charité manquerayent en leurs debvoirs, les dictz »
« juratz et officiers susdictz pourront appeler en justice »
« pour les contraindre d'entretenir le dict hôpital selon sa »
« fondation » (1).

(1) Minute des prédécesseurs de M. Lacroix, notaire à Cadillac.

(1) Archives hospitalières de l'Asile de Cadillac.

Ceci fait, le duc d'Epéron s'entendit avec un entrepreneur de Bordeaux qui démolit les anciens bâtiments de Saint-Léonard et construisit à leur place le nouvel hôpital de Sainte-Marguerite.

Jusqu'à sa mort, qui survint en 1642, le duc d'Epéron continua d'augmenter l'actif de son hôpital par de fréquentes donations en terre et en argent. Après lui, son fils, Bernard de Foix de la Valette, fit don à Sainte Marguerite d'une somme de 14.000 livres et lui octroya par testament une somme de 28.000 livres. L'hôpital s'accrut ainsi en revenus et en propriétés pendant toute la durée du XVII^e siècle et la première partie de XVIII^e. Quelques années avant la Révolution, il possédait, outre plusieurs propriétés foncières un capital supérieur à 200.000 livres (1).

Le premier document dans lequel il est fait mention de la présence d'aliénés dans l'hôpital de Cadillac, est une lettre adressée le 22 janvier 1792 par le Maire et les Officiers municipaux de cette ville aux membres du Comité de Secours Publics à Paris, en réponse à une lettre par laquelle ce Comité, sur l'ordre du Gouvernement, demandait à la Municipalité de Cadillac des renseignements de tous ordres sur son hôpital. Il y a tout lieu de croire que l'admission des fous à Sainte-Marguerite était à ce moment de date assez récente. Dans tous les cas, il semble prouvé par cer-

(1) Mongnet, *op. cit.*

tains documents qu'il n'y avait jamais eu d'aliénés en traitement dans l'établissement avant 1740 (1).

En 1793, les Pères de Saint-Jean de Dieu, obéissant à un décret de l'Assemblée Nationale du 18 août 1792 qui supprimait l'Ordre, quittèrent l'hôpital. Deux seulement, qui s'étaient laïcisés, un médecin et un chirurgien, restèrent pour soigner les malades sous la direction d'une Commission administrative. Mais c'est alors que les difficultés commencèrent. Les rentes de l'établissement avaient été confisquées par la Convention et celui-ci se trouva brusquement privé de ressources. La loi du 16 vendémiaire an V en modifia pas en fait cette situation et l'État continua de ne pas payer, même pour les 12 aliénés qui étaient entretenus à sa charge. A plusieurs reprises l'hospice se trouva dans un tel dénuement que malgré les efforts de la Commission et les démarches incessantes faites auprès de la Municipalité de Cadillac, auprès du Département et même à Paris, il fut sur le point de fermer ses portes et de licencier ses malades (1).

Jusqu'en 1806, l'hôpital vécut ainsi misérablement en faisant appel à la charité publique. A partir de cette époque, sa situation s'améliora de jour en jour, car il rentra petit à petit en possession de ses biens et de la jouissance de ses revenus. Le nombre des pensionnaires s'accrut, celui surtout des aliénés payants, ce qui permit à l'établissement de

(1) Mongnet, *op. cit.*

réaliser de sérieux bénéfices. Le 14 septembre 1808, les Sœurs de la Sagesse de l'Ordre de Saint-Laurent-sur-Sèvres furent installées dans l'hôpital par la Commission administrative et furent chargées de tout ce qui concernait l'administration intérieure et les soins à donner aux malades et aux aliénés des deux sexes.

De nouvelles loges furent construites pour ces derniers et l'établissement fut considérablement agrandi par l'acquisition, en 1823, de terrains et d'immeubles dénommés « clos et maisons des Capucins » et, en 1836, des propriétés dites « de la Garatte ⁽¹⁾. »

En 1841, malgré de très vives protestations de la commune de Cadillac et de la Commission administrative, le Gouvernement installa dans l'Asile un directeur, en exécution des prescriptions de la loi du 30 juin 1838 et de l'ordonnance du 18 décembre 1839. En 1845, le Ministre de l'Intérieur, sans s'arrêter encore une fois à l'opposition formelle de la Commission, décida que l'hôpital de Cadillac serait affecté uniquement au traitement des aliénés du sexe masculin. On envoya donc à Bordeaux toutes les femmes aliénées et Cadillac reçut les fous de l'Asile de Bordeaux. L'hôpital Sainte-Marguerite perdait définitivement son ancienne affectation et devenait désormais un Asile public d'aliénés ⁽¹⁾.

L'Asile entretient actuellement, sur une superficie de plus de 40 hectares, une population de près de 800 aliénés.

(1) Mongnet, *op. cit.*

La ville de Cadillac n'a jamais cessé de protester depuis 1841, date de la nomination d'un Directeur et de l'érection de Sainte Marguerite en asile public, contre ces décisions qui lui enlevaient l'administration de l'établissement. Elle chercha d'abord par la voie hiérarchique et administrative à établir ses droits de propriété sur l'Asile, puis elle fit appel aux tribunaux.

Le 6 avril 1908, le Tribunal civil de Bordeaux rendit un jugement déboutant la ville de Cadillac de ses revendications sur les biens mobiliers et immobiliers de l'Asile.

Le 9 mai 1911, ce jugement fut confirmé par la Cour d'Appel de Bordeaux. L'avocat de la commune prétendait dans ses conclusions « que l'Asile n'avait pu à aucune
« époque constituer une personne juridique indépendante,
« que les biens dont il était formé n'étaient jamais sortis du
« patrimoine de la commune et qu'il n'avait pu, ni par
« prescription, ni par aucun moyen, en acquérir la pro-
« priété (1). »

Le défenseur de l'Asile concluait au contraire « que les
« biens, meubles et immeubles de l'hôpital Saint-Léonard
« avaient été incorporés suivant actes du 2 juin 1617 et du
« consentement exprès des jurats à la fondation du duc
« d'Epéron de l'Hôpital Sainte-Marguerite, que l'Hospice
« ainsi fondé était un établissement autonome avec toute sa
« capacité juridique d'après l'acte même du 2 juin 1617,

(1) Cour d'appel de Bordeaux, 9 mai 1911.

« homologué par arrêt du Parlement de Bordeaux du
« 5 septembres 1769 et d'après les lettres-patentes d'Henri IV
« et de Louis XIII, que tous les biens possédés et acquis par
« l'établissement autonome qui s'est appelé successivement :
« Hôpital Saint-Léonard, Hospice Sainte-Marguerite, Hos-
« pice de Cadillac et Asile public d'aliénés de Cadillac étaient
« et demeuraient la propriété du dit établissement, que
« l'hôpital subsistait encore dans les conditions où il fut
« fondé suivant l'acte du 2 juin 1617. »

Ce fut la thèse de l'Asile que la Cour de Bordeaux adopta. Aux arguments de son défenseur qu'elle faisait siens, elle ajoutait , « Attendu que si le décret du 18 août 1792 sup-
« primant les congrégations, tout en maintenant à titre
« individuel les religieux dans le service des hôpitaux, leur
« enlevait tous droits d'administration et si le décret du
« 23 messidor an II a déclaré nationaux leur actif et leur
« passif, cette situation ne fut que transitoire, la loi du
« 16 vendémiaire an V, venant bientôt rétablir les hospices
« dans la jouissance de leurs biens et conférant exclusive-
« ment aux municipalités des pouvoirs de surveillance et de
« contrôle ; qu'en réalité et spécialement pour l'Hôpital de
« Cadillac, la *tradition ancienne était reprise* et qu'elle n'a
« pas été modifiée depuis, la Commission administrative
« actuelle n'étant à proprement parler que le successeur
« légal des Pères de la Charité ; que, dès lors, de toute
» évidence, les biens composant son patrimoine n'ont à
« aucun moment fait retour à la commune qui, du reste,
« depuis l'abandon qu'elle a consenti dans le but de favo-

« riser la libéralité du duc d'Épernon, ne les a jamais plus
« possédés.

« Par ces motifs, etc... (1).

La ville de Cadillac se pourvut en cassation. La Cour
suprême vient de rendre son arrêt. Il confirme la décision
de la Cour de Bordeaux, et établit d'une façon définitive les
droits de l'Asile de Cadillac sur la propriété de ses biens.

(1) Arrêt de la Cour de Bordeaux (déjà cité).

§ 7. — L'Asile des Aliénés de Bassens

L'Hôpital des Incurables fut créé vers 1730 à Chambéry par le comte Piccon, gouverneur du duché de Savoie. Sa direction fut confiée au Révérend Louis Girod. Comme tous les établissements de charité de la Savoie à cette époque, il ne se soutint d'abord que par des aumônes ; mais en 1743, Marie-Jeanne de Bernex d'Oncieu, comtesse de Douvre, lui légua à titre de fondation une somme de 12.000 livres. Vers 1750, l'établissement hérita de la moitié des biens du seigneur abbé de Lescheraine. Le 6 juillet 1753, il fut reconnu par lettres patentes du Roi de Sardaigne, prince de Piémont. Vers 1760, il fut institué héritier universel des biens considérables de Jean-Pierre Barlet, Procureur à Chambéry. Le 7 février 1774, il fut approuvé par de nouvelles lettres patentes du Roi. Enfin, en 1777, l'Administration de l'Hôpital fit l'acquisition du couvent des Observantins, situé hors de l'enceinte de la ville, y transféra les incurables et établit des loges pour recevoir des pensionnaires aliénés et même des fous indigents (1).

Puis, vint la Révolution française et la conquête du duché de Savoie par la France. L'Administration de l'Hôpital des Incurables, ainsi que celle des autres hôpitaux de Chambéry, fut alors confiée à une Commission de 5 mem-

(1) Archives départementales de la Savoie et Archives des Hospices de Chambéry.

bres nommés par le Gouvernement. Un arrêté du Préfet du Mont-Blanc, en date du 9 fructidor an XII, porte à dix le nombre des membres de cette Commission qui fonctionna jusqu'en 1813. Le 20 août 1813, un autre arrêté du Préfet réunit l'Hospice des Incurables à celui de la Charité. Les aliénés furent transférés dans cet établissement où 10 loges furent aménagées pour les recevoir, et l'ancien couvent des Observantins fut vendu par la Commission à la ville de Chambéry pour le prix de 36.000 livres (1).

Après que le duché de Savoie eut fait retour au Piémont, une nouvelle administration fut donnée aux établissements hospitaliers par les décisions royales des 13 juin et 21 novembre 1823. Elles instituèrent un Conseil général de charité qui eut la direction supérieure de tous les hospices du Duché sans aucune ingérence du Gouvernement. Sous son autorité immédiate fonctionnait dans chaque commune un Conseil de Charité chargé de la surveillance directe des établissements de la commune (1).

En 1816, le Conseil général de Charité, estimant que l'Hospice de la Charité était devenu complètement insuffisant pour le traitement des aliénés, décida l'acquisition d'une partie de l'ancienne abbaye du Betton, située dans la commune du Betton-Bettonet. Une somme de 122.000 fr. était jugée nécessaire pour l'achat et l'aménagement de

(1) Jean-Marie Girod. *Les Aliénés en Savoie*, 1884, p. 7.

l'immeuble. Ce projet fut approuvé par le Gouvernement, et le Roi, pour faciliter la chose, concéda par billet royal du 6 août 1827, à l'établissement nouveau, les parts d'amendes dévolues aux œuvres pies jusqu'en 1830. Il ordonna en outre qu'un subside de 82.000 francs serait fourni par les provinces et que la pension des aliénés pauvres à la charge de celles-ci et des communes serait portée à 250 francs par an ⁽¹⁾.

L'acquisition eut lieu le 16 février suivant par acte sous seing privé pour le prix de 72.000 francs ⁽²⁾.

Un membre du Conseil général de Charité, le général comte de Boigne, par acte public du 23 mars 1827 concourut à la fondation du nouvel Asile par le don d'une rente annuelle et perpétuelle de 15.000 francs « pour subvenir
« aux frais de nourriture, soins et entretien des aliénés de
« Chambéry, de la province de Savoie-Propre et de tout le
« duché », plus d'une somme de 100.000 francs applicable aux frais d'acquisition, réparations, etc. Grâce à ces largesses, on put acquérir pour le prix de 68.500 francs l'autre partie de l'abbaye du Betton qui se trouva donc en totalité consacrée à la création du nouvel Asile des aliénés de la Savoie ⁽³⁾.

Le 14 novembre 1827 les sœurs de la Charité de Saint-Vincent de Paul furent chargées de soigner les aliénés dans

(1) Jean-Marie Girod, *op. cit.* p. 10.

(2) Archives de l'Asile de Bassens.

l'Asile du Betton et la direction médicale fut confiée à un médecin titulaire qui accepta l'obligation de résider dans l'Asile ⁽¹⁾.

En 1832, l'établissement renfermait 43 aliénés : 15 hommes et 28 femmes ⁽²⁾.

Dès 1833, le Conseil général de Charité était obligé de convenir que le choix de l'abbaye du Betton n'avait pas été heureux et que de graves inconvénients se révélaient qui devenaient de jour en jour plus sensibles. L'abbaye était en effet située dans une vallée étroite et encaissée, naturellement humide. Lorsque les eaux du « Gellon » y refluerent par suite de l'endiguement de la rivière de l'Arc, en Maurienne, les fièvres paludéennes vinrent décimer la population, y compris les aliénés et le personnel de l'Asile ⁽³⁾.

On s'occupa dès lors de trouver une localité propice pour y transférer l'établissement.

En 1848, le Conseil général de Charité décida l'acquisition de terrains dans la plaine de Bassens, à trois kilomètres de Chambéry. Il fut procédé à ces achats pour la somme de 70.000 fr. ⁽⁴⁾.

On travaillait aux plans et devis pour la construction sur ces terrains du nouvel Asile, lorsque la loi du 1^{er} mars 1850 vint supprimer le Conseil Général de Charité du Duché. Il fut remplacé, par décret royal du 26 juin 1850, par une Commission composée de sept membres ⁽⁵⁾.

(1) Registre des délibérations du Conseil général de Charité (Archives départementales de la Savoie).

(2) Jean-Marie Girod, *op. cit.*

Les travaux de construction furent commencés en 1853 et en 1858 tous les aliénés, au nombre de deux cents, étaient transférés de l'Abbaye de Betton dans les bâtiments du nouvel Asile (1).

En 1860, la Savoie était annexée à la France, et par décret impérial du 30 août de la même année, l'Asile de Bassens était déclaré Asile public, régi par les lois françaises du 30 juin 1838 et 18 décembre 1839. Le 8 septembre 1860, le Gouvernement nommait un Directeur-médecin et installait une nouvelle Commission de surveillance, Grâce à une subvention de 400.000 fr. accordée par le Gouvernement, on put entreprendre l'achèvement des travaux en souffrance et l'exécution de ceux dont le besoin se faisait encore sentir (1).

En 1867, un entrepreneur ayant mis en cause le département de la Savoie et l'Asile pour se garantir des condamnations qui pouvaient être prononcées contre lui à l'occasion d'un procès qui lui était intenté par l'Administration de l'Enregistrement en vue du paiement des droits proportionnels d'enregistrement des traités passés pour les travaux exécutés par lui à l'Asile, la question de la situation de l'établissement de Bassens à l'égard du Département fut posée à ce moment. Elle fut résolue la même année par une dépêche du Ministre de l'Intérieur. Le Ministre exposait que l'Asile ne pouvait être considéré comme départemental, attendu qu'il avait une existence propre, résultant de ses

(1) Jean-Marie Girod, *op. cit.*

titres mêmes de fondation et qui avait été reconnue et confirmée par le décret du 31 août 1869. Il rappelait que l'établissement avait été fondé par le Conseil Général de Charité du Duché de Savoie, approuvé par les lettres royales du 6 mars, affecté dès l'origine aux aliénés du Duché ; que le Conseil de Charité avait été autorisé, à raison même de cette affectation, à acquérir et à construire pour le compte de l'Asile et à disposer à cet effet des parts d'amendes afférentes aux établissements charitables du Duché ; que la donation du Général Comte de Boignes s'adressait à « l'établissement destiné à recueillir les aliénés des deux sexes de la ville de Chambéry, de la province de Savoie-Propre et de toutes les provinces du Duché de Savoie » ; enfin, que les 400.000 francs donnés par l'Empereur étaient uniquement affectés à l'Asile et aux Aliénés.

Bref, concluait le Ministre, l'Asile d'aliénés, actuellement situé à Bassens, a toujours été indépendant et n'a jamais appartenu qu'à lui-même (1).

En 1868, deux nouveaux pavillons furent construits. En 1874, on procéda à l'édification d'un nouveau bâtiment destiné aux services généraux. En 1877, l'Asile fit l'acquisition, pour le prix de 300.000 fr., du domaine dit « de Bressieux », d'une superficie de 32 hectares. De nombreux bâtiments ont été depuis, soit aménagés, soit édifiés sur ce terrain. Il convient en particulier de mentionner la construction de deux beaux pavillons pour les malades riches.

(1) Dépêche du Ministre de l'Intérieur au Préfet de la Savoie, 15 juin 1867.

§ 8. — L'Asile « Montperrin » d'Aix-en-Provence

La création de « l'Hospice des Insensés » d'Aix remonte à la fin XVII^e siècle. Il y avait à cette époque, à Aix, dix établissements hospitaliers, administrés chacun par une Commission spéciale. Le 2 septembre 1691, les « Recteurs » composant les Commissions des trois hôpitaux : « Saint-Jacques », « La Miséricorde » et « La Charité », se réunirent et décidèrent de louer une maison dans le quartier le plus retiré de la ville pour y enfermer quelques furieux auxquels furent donnés les soins et les secours nécessaires « à leur fâcheuse position (*) ».

L'œuvre ainsi créée se soutint par les aumônes et les secours. Ils ne lui firent pas défaut, car les habitants d'Aix virent avec faveur cette nouvelle institution charitable. Des trones furent placés dans les églises, des quêtes eurent lieu d'après l'autorisation de l'archevêque d'Aix. Des personnes riches firent des libéralités considérables qui permirent, en 1697, de faire l'acquisition d'un terrain spacieux, situé hors des murs de la ville, dans le quartier dit de « Belle-garde », et d'y construire une maison et des loges pour les insensés. En 1698, on transféra dans ce nouveau local tous les insensés qui avaient été placés provisoirement dans la maison louée au début par les Recteurs des trois hospices.

* De Haitze. *Extrait de l'histoire manuscrite de la Ville d'Aix*. T. IV, livre 24, page 37.

C'est alors que ces derniers, considérant leur œuvre comme terminée, remirent l'Administration de l'Asile ainsi créé entre les mains d'une Commission spéciale qui fut installée dans ses fonctions le 16 mai 1699 ⁽¹⁾.

Parmi les principaux bienfaiteurs et donateurs qui contribuèrent à cette œuvre, on relève les noms du premier président Lebret, de l'archevêque de Cosnac et de la marquise de Simiane ⁽²⁾.

Les choses demeurèrent en l'état jusqu'à la Révolution. La loi du 23 messidor an II confisqua au profit de la nation l'Hôpital des Insensés d'Aix, et, en vertu de la loi du 16 vendémiaire an V, il fut ensuite régi comme les autres hôpitaux de la ville par la Commission des Hospices d'Aix. L'établissement conserva cette administration jusqu'en 1859 sous la dénomination de quartier d'hospice affecté aux aliénés.

En 1858, le Préfet des Bouches-du-Rhône s'émut de la situation déplorable dans laquelle se trouvait la Maison des Insensés d'Aix et estima, conformément à l'avis des Inspecteurs généraux, qu'une réforme urgente s'imposait afin de placer cet établissement, sinon au niveau des autres asiles d'aliénés, du moins dans une voie indispensable d'améliorations et de progrès. Le Préfet pensait que le seul moyen pratique d'obtenir ce résultat était de détacher

(1) Notice dressée en 1820 pour servir à la statistique des Bouches-du-Rhône. (Archives départementales de Marseille).

(2) Roux-Alphéran. *Les Rues d'Aix*, T. 2, p. 480.

l'asile d'Aix des autres hospices de la ville et de l'ériger en établissement indépendant. « De cette manière, disait-il, « cesseraient les tiraillements incessants et les conflits ed « chaque jour qui se produisent entre le médecin préposé « responsable de l'Asile et la Commission administrative « des Hospice chargée de la direction de la maison sous « le contrôle de l'autorité et la surveillance d'une Commis- « sion spéciale ; le premier fonctionnaire de l'Asile ne se « verrait plus entravé dans sa marche par des adminis- « trateurs irresponsables et peu habiles à conduire un « établissement de ce genre. Les ressources de la maison « seraient appliquées en entier au service qui s'y accomplit « au lieu de passer en partie, comme cela arrive aujour- « d'hui, aux autres établissements régis par la Commis- « sion administrative. La condition des malades en serait « améliorée et les économies annuelles auxquelles donne- « rait lieu l'entretien d'un nombre considérable de pension- « naires permettraient, par leur accumulation, de faire face « à la dépense extraordinaire que doit entraîner l'appro- « priation ou la reconstruction des bâtiments (1). »

En ce qui concerne la légalité de la mesure, voici quelle était la thèse du Préfet : La loi du 30 juin 1838 et, en particulier, l'Ordonnance du 18 décembre 1839 décident que les maisons publiques d'aliénés confondues jusque-là dans la même administration que les hospices sont érigés en établissements indépendants gouvernés par un Directeur

(1) Rapport du Préfet des Bouches-du-Rhône au ministre de l'Intérieur, 3 mai 1858.

et surveillés par une Commission autre que celle des Hospices. A la vérité, l'article II de l'ordonnance de 1839 autorise les Commissions administratives des hospices à conserver sous certaines conditions l'administration des quartiers d'aliénés existant dans cet établissement, et c'est en invoquant le bénéfice de cette disposition que la Commission administrative d'Aix est parvenue à se maintenir jusqu'à ce jour en possession de l'Asile d'Aix ; mais cela n'a pu être qu'en vertu d'une pure fiction. On ne peut donner le nom de quartier d'hospice qu'à une partie d'établissement renfermée dans la même enceinte, faisant corps avec l'ensemble des bâtiments d'un hospice et ne se distinguant du reste de la maison que par la spécialité du service qui s'y accomplit, Or, à Aix, l'Asile est non seulement détaché des constructions affectées aux services hospitaliers, mais encore les bâtiments dans lequel il est placé sont sur un autre point de la ville et à une assez grande distance. Il a, d'ailleurs, une origine distincte ; il s'est appartenu en propre et s'est administré lui-même jusqu'à l'époque où les divers hospices furent réunis sous une Administration unique en vertu de la loi du 16 vendémiaire an V. Or, la loi du 30 juin 1838 a modifié cette loi en ce qui concerne les maisons d'aliénés : il les a distraites des hospices et leur a rendu l'existence propre et indépendante que la loi du 16 vendémiaire leur avait fait perdre. L'érection de l'Asile d'Aix en établissement indépendant ne pouvait donc se heurter à aucune objection sérieuse de fait ou de droit (1).

(1) Rapport du Préfet au ministre de l'Intérieur, *doc. cit.*

Le Ministre de l'Intérieur, tout en entrant en principe dans les vues du Préfet, déclara qu'il lui paraissait indispensable de consulter préalablement à toute mesure la Municipalité d'Aix et la Commission des Hospices (1).

Ainsi que l'on pouvait s'y attendre, le projet du Préfet rencontra de ces deux côtés une vive résistance. La Commission des Hospices prétendit que l'Asile des aliénés, fondé et entretenu par l'Administration des Hospices avec les fonds des Hospices, appartenait à ces derniers et ne pouvait en être détaché sans une souveraine injustice ; que l'établissement où l'on soignait les aliénés devait être logiquement éloigné des bâtiments où l'on soignait les autres malades ; que l'on ne pouvait arguer de cet éloignement pour prétendre qu'il ne constituait pas un quartier d'hospices, un annexe des hospices et que rien d'ailleurs dans l'ordonnance du 18 décembre 1839 n'indiquait qu'il existât une distance minima au delà de laquelle un établissement d'Aliénés cessait de faire corps avec l'ensemble des autres établissements hospitaliers (2).

La Municipalité, de son côté, reprenait les arguments de la Commission des Hospices en ce qui concernait l'origine et le développement de l'Asile. Elle s'efforçait en outre de démontrer combien la mesure projetée serait nuisible aux

(1) Dépêche du Ministre de l'Intérieur au Préfet des Bouches-du-Rhône, des 1^{er} juin et 30 juillet 1858. (Archives Départementales, Marseille).

(2) Extrait des registres des délibérations de la Commission administrative des Hospices civils et militaires de la ville d'Aix. (Séance du 12 nov. 1858).

intérêts de la population aixoise qui cesserait de trouver dans l'Asile d'Aix un refuge gratuit pour ses pauvres aliénés. La Ville elle-même en souffrirait : bien que n'ayant plus à fournir les subventions habituelles, elle devrait contribuer désormais aux dépenses de ses aliénés. Elle serait en outre condamnée, soit à faire l'acquisition du local et à payer de ses deniers les agrandissements et réparations nécessaires, soit à voir son Asile disparaître si, devenu propriété du Département, celui-ci estimait qu'il constituât pour lui une charge onéreuse et que l'Asile de Marseille fût suffisant (1).

On voit qu'en faisant ces suppositions, le Conseil Municipal commettait la grave erreur de croire qu'il était question d'enlever l'Asile aux Hospices pour en faire un établissement communal ou départemental.

Il convient d'examiner maintenant la valeur des divers arguments présentés par les parties en présence.

Dès l'abord, il semble difficile de ne pas se ranger à la thèse du Préfet en ce qui concerne l'origine de l'établissement, ses droits sur la propriété de ses biens et son indépendance primitive. Il paraît démontré que l'Asile doit son existence à l'initiative de quelques citoyens qui n'agirent pas en la circonstance comme administrateurs des Hospices généraux. Ces derniers ne furent pour rien dans la création de la maison des insensés, puisque seuls les Recteurs de

(1) Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal de la ville d'Aix. (Séance du 20 novembre 1858).

trois hôpitaux s'en occupèrent et non pas une Commission composée de tous les administrateurs de tous les hôpitaux, ou de délégués de toutes les Commissions. Ce n'est pas, d'autre part, avec les ressources des Hospices, mais bien avec les libéralités de généreux donateurs que l'Asile fut créé et agrandi. Ce fut ensuite avec ses propres ressources qu'il se développa. C'est une administration spéciale, qui lui fut donnée immédiatement après sa création, qui présida à ses destinées.

Dans son rapport du 3 mai 1858 (V. p. 61), le Préfet des Bouches du Rhône émet l'opinion que la loi de 1838 et l'Ordonnance de 1839 ont détruit l'œuvre de la loi du 16 vendémiaire an V en enlevant aux Hospices une propriété que celle-ci leur avait conférée. Ainsi que nous l'avons exposé plusieurs fois, nous ne pouvons adopter cette interprétation, puisque nous admettons que la loi du 16 vendémiaire an V n'a pu transférer aux Hospices qu'un pouvoir d'administration et non un droit de propriété auquel les Hospices ne pouvaient prétendre avant la Révolution. La loi de 1838 et l'ordonnance de 1839 n'ont fait que modifier une fois de plus le mode d'administration de l'Asile et de ce que leur application avait été retardée il ne s'ensuivait pas que rien pût s'opposer en droit à ce qu'une régularisation intervînt.

Ces raisons, à nos yeux suffisantes, nous dispenseront de nous appesantir sur les discussions auxquelles la dénomination de quartier d'Hospices laissée jusqu'en 1859 à l'Asile d'Aix ont donné lieu dans l'exposé des arguments

des diverses parties. Elles parurent au surplus suffisantes au Ministre de l'Intérieur puisque ce sont les seules qu'il invoque dans sa dépêche du 10 juin 1859, par laquelle il invite le Préfet des Bouches-du Rhône à prendre un arrêté portant distraction du quartier des Aliénés d'Aix et réglant son organisation administrative et financière conformément à celle de l'Asile Saint-Pierre de Marseille.

Par arrêté Préfectoral du 17 juin 1859, la Maison des Insensés d'Aix fut donc distraite des autres hospices et érigée en Asile public autonome. Un médecin Directeur fut aussitôt nommé par le Ministre et une Commission de surveillance désignée par le Préfet (1).

En 1864, l'Administration de l'Asile fit l'acquisition de deux propriétés contigües, appartenant l'une à un sieur Perrin, l'autre à un sieur Lionneton, situées sur une hauteur qui domine la grande route de Marseille à Aix, à proximité de la ville. Sur cette colline, appelée « Montperrin » du nom de l'une de ces propriétés, on entreprit en 1868 la construction d'un nouvel Asile qui fut achevé en 1878. Les Aliénés y furent transférés au fur et à mesure de l'achèvement des pavillons. Ils sont aujourd'hui au nombre de 950.

(1) Archives Départementales, Marseille.

§ 9. — **Conclusions. — Vue d'ensemble sur les Asiles autonomes**

On trouve dans la *Revue Générale d'Administration* (année 1882, t., I) un mémoire adressé par M. de Crisenoy à la Commission chargée d'élaborer un nouveau projet de loi sur les Aliénés, dans laquelle on relève cette définition des asiles autonomes, la seule, semble-t-il, que l'on ait jamais tenté de donner et qui se trouve reproduite sans observations par les Répertoires de Jurisprudence (D. J. G. S. Aliénés, n° 17). (D. polit. Etabl. de bienf. Aliénés, n° 787-788): « La situation des asiles autonomes n'est pas
« bien définie ; ils n'appartiennent à personne et n'ont pas
« cependant d'existence civile. Le Conseil d'Etat les a sou-
« vent considérés au point de vue des acquisitions, emprunts
« et aliénations, comme placés, aussi bien que les autres,
« sous la juridiction des Conseil Généraux. » L'auteur conclut en proposant de les assimiler en tout aux asiles départementaux.

Cette définition nous paraît peu soutenable en droit et contredite d'autre part par les faits.

Comment d'abord se pourrait-il faire que les asiles autonomes s'appartinssent en propre, eussent un patrimoine qui leur fût propre et n'eussent pas cependant d'existence civile, de personnalité juridique. « La personna-
« lité juridique — dit M. Hauriou — est une qualité qui
« consiste essentiellement dans la capacité d'acquérir des

« biens propres, dans les relations du commerce juridique » (1).

Il semble que la notion de personnalité civile et celle de patrimoine soient intimement liées.

D'autre part, M. de Crisenoy dénie aux asiles autonomes le caractère d'établissements publics.

Or, ce caractère d'établissement public, ils le possédaient bien antérieurement aux lois du 10 mai 1838 concernant les attributions des Conseils Généraux et 30 juin 1838 sur les aliénés. Le Conseil d'Etat l'a formellement reconnu par son arrêt du 3 décembre 1886 (Asile d'Armentières) qui décide que le Directeur d'un asile d'aliénés constitué comme établissement public antérieurement à la loi du 10 mai 1838 est recevable à intenter une action au nom de cet établissement, et par son arrêt du 11 juillet 1890 (Asile de Bas-sens) duquel il résulte qu'un Asile public d'Aliénés qui ne constitue pas un asile départemental et qui a été reconnu comme établissement public est véritablement représenté dans une instance judiciaire par son Directeur, autorisé par la Commission administrative.

Quant à ces décisions du Conseil d'Etat qui auraient « souvent considéré, au point de vue des acquisitions, « emprunts et aliénations les Asiles d'Aliénés autonomes « comme placés aussi bien que les autres sous la juridiction « des Conseils généraux », l'auteur ne les mentionne pas,

(1) Hauriou. *Précis de droit administratif*, 7^e éd., p. 118.

et, en ce qui nous concerne, nous ne les connaissons pas. Il résulte bien nettement au contraire de l'étude historique à laquelle nous venons de procéder que les Conseils Généraux n'ont jamais tenté de se considérer, même depuis la loi du 10 août 1871, comme ayant sur ces établissements un droit quelconque de juridiction ou de contrôle. Toutes les acquisitions ou aliénations, tous les traités avec des entrepreneurs en vue de constructions ou de réparations ont été conclus entre les Administrations de ces Asiles et les intéressés, après autorisation de l'Administration supérieure, c'est-à-dire du Préfet ou du Ministre, mais sans que les Conseils Généraux aient été appelés à donner leur avis. Et d'ailleurs, à quel titre l'auraient-ils fait puisque les départements ne pouvaient prétendre sur ces asiles à aucun droit de propriété. Les asiles autonomes n'ont jamais pu être considérés à l'égard des départements que comme des asiles privés avec lesquels les Conseils Généraux, en tant qu'organes des départements, étaient appelés à conclure des traités, à débattre des prix de journée. Les lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871, en attribuant aux Conseils Généraux le droit de statuer sur les questions financières concernant les Asiles départementaux, n'ont apporté aucun changement à la nature des pouvoirs que la loi de 1838 confère à l'autorité administrative en lui donnant la direction des Asiles publics. Elles ont été également impuissantes à conférer en matière financière aux Conseils Généraux sur les Asile Autonomes des droits qu'elles ne leur reconnaissent sur les Asiles départementaux que pour la raison qu'ils étaient propriété départementale.

Il ne reste donc rien de la définition de M. de Crisenoy qui semble en l'émettant s'être plutôt soucié des besoins de sa cause que de la concordance de ses propositions avec la réalité des faits. Qu'est-ce donc alors qu'un asile autonome ?

L'étude historique à laquelle nous avons procédé nous a principalement permis de constater que ces établissements, dénommés Asiles d'aliénés autonomes, ont la propriété de leurs biens, possèdent un patrimoine composé de l'ensemble des biens affectés à leur œuvre hospitalière et distinct de toute propriété départementale, communale ou de l'Etat. Or, c'est là, à notre sens, qu'il faut chercher la raison de leur personnalité, de leur individualité administrative. Leur autonomie administrative, ou plus exactement, toute cette portion d'autonomie administrative qui leur reste après que l'on a fait la part des droits de direction et de contrôle réservés à l'autorité supérieure par la loi du 30 juin 1838 et le décret du 25 mars 1852, semble découler du fait historique de leur personnalité civile.

Ceci mérite d'autant plus d'être remarqué que l'on observe en général une marche inverse dans la formation des organes administratifs : d'abord création d'une individualité administrative autonome, ensuite adjonction d'une personnalité juridique à cette individualité. Si les asiles autonomes ont fait exception à cette règle, c'est tout simplement parce qu'ils existaient en tant qu'établissements publics doués d'une personnalité civile avant que le Service Public des Aliénés ait été légalement et administrative-

ment constitué. Lorsque la loi du 30 juin 1838 est venue procéder à cette organisation, créant pour ainsi dire un organisme administratif nouveau, elle s'est trouvée en face d'établissements publics, s'appartenant en propre, affectés depuis bien longtemps au traitement des aliénés, et dont la gestion avait été confiée à une Administration déjà ancienne, celle des Hospices.

Or, le législateur de 1838 a négligé cette particularité. Il a affecté de ne pas considérer la situation spéciale de ces Asiles dont l'existence juridique préexistait à son œuvre et que celle-ci ne pouvait supprimer. Il n'a envisagé que la création d'Asiles départementaux qui seraient soumis à certaines règles et n'a pas vu que la personnalité des Asiles autonomes dépassait le cadre où il plaçait les Asiles départementaux. Les établissements d'Aliénés autonomes n'ont pu s'accommoder de toutes les dispositions qui étaient bonnes pour les asiles départementaux, pour la raison qu'ils n'étaient pas propriété départementale, et, dans la sphère où la loi de 1838 ne pouvait s'appliquer à eux, elle leur a créé une sorte d'autonomie administrative analogue à celle des Asiles privés.

Nous concluons donc que les Asiles d'Aliénés autonomes sont des établissements publics jouissant de la personnalité civile et d'une portion d'autonomie administrative qu'est venu récemment renforcer le décret du 12 juin 1912.

CHAPITRE II

Fonctionnement administratif des Asiles d'Aliénés autonomes avant le Décret du 12 Juin 1912

§ I. — Les Asiles d'Aliénés autonomes et l'autorité publique

Aux termes de l'article 2 de la loi de 1838, les établissements publics d'aliénés sont placés sous la direction de l'autorité publique en ce sens que l'Administration réglemente leur service intérieur, leur régime médical et leurs dépenses, à la différence des établissements privés sur lesquels l'Administration n'exerce qu'un contrôle de police dans l'intérêt de la morale, de la liberté et de la sûreté des personnes (art. 3 de la loi) et à la différence également des hôpitaux, hospices, etc., sur lesquels elle exerce un droit de haute tutelle plutôt que de direction, puisqu'elle n'intervient dans leur gestion que par voie d'approbation ou d'improbation des mesures proposées par les Commissions administratives auxquelles appartient l'initiative (1).

(1) D. J. G. Aliénés, 57.

Les Asiles autonomes furent soumis à cette direction. Pour eux comme pour les Asiles départementaux, l'ordonnance du 18 décembre 1839 et l'arrêté ministériel du 20 mars 1857 vinrent fixer la part que l'autorité publique se réservait dans leur administration et dans le contrôle de leur gestion.

**§ 2. — Actes de la vie civile des Etablissements
autonomes**

Les Asiles départementaux d'Aliénés ne sont pas des établissements publics. Ils ne jouissent pas de la personnalité morale. Chaque fois qu'ils veulent faire des actes d'administration exigeant une personnalité distincte, ils doivent emprunter la personnalité juridique du Département. (Avis du Conseil d'Etat du 6 avril 1842. Avis de la Section de l'Intérieur du 27 juin 1855). Il appartient en conséquence au Conseil Général, en vertu de l'article 46 de la loi du 10 août 1871, de statuer définitivement sur les acquisitions, aliénations, acceptations de libéralités, instances en justice, adjudications de travaux ou fournitures intéressant ces asiles. Les actes relatifs à ces divers objets sont donc passés par le Préfet représentant le Département.

Les asiles autonomes, au contraire, doivent à leur situation spéciale, qui les rend indépendants de la propriété départementale, de n'être soumis pour ces divers objets qu'au contrôle de l'autorité supérieure représentée par le Préfet agissant comme organe du Pouvoir central, et le Ministre de l'Intérieur. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a rendu, les 3 décembre 1886 et 11 juillet 1890, deux arrêts que nous avons mentionnés plus haut (voir page 57) établissant qu'un Directeur d'asile autonome était receva-

ble à intenter une action au nom de cet établissement et que celui-ci était valablement représenté dans l'instance par son Directeur autorisé par la Commission de surveillance. De telles solutions auraient inconcevables à l'égard d'asiles départementaux.

§ 3. — **Traités passés avec les Etablissements autonomes pour le placement des Aliénés**

En passant des traités avec l'Etat, les départements, les communes ou les particuliers pour le traitement des aliénés, les Asiles autonomes agissaient simplement comme des Asiles privés. Nous avons vu qu'il ne pouvait en être autrement puisque ces opérations étaient effectuées pour leur propre compte : si elles se traduisaient par des pertes, c'est le budget de l'Asile qui les supportait, de même qu'il s'enrichissait des bénéfices réalisés.

La loi du 30 juin 1838 s'est contentée de soumettre ces traités à l'approbation de l'autorité supérieure. Elle décide dans son article 1^{er} : « que les traités passés avec les établissements publics ou privés devront être approuvés par le Ministre de l'Intérieur. »

Cette disposition fut modifiée par le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (tableau A, n° 19), en vertu duquel le pouvoir d'approbation de ces traités était conféré au Préfet. Enfin, l'article 1^{er}, § 15, de la loi du 18 juillet 1866, reproduit par l'article 46, § 17, de la loi du 10 août 1871 a remis ce pouvoir au Conseil Général.

« Le principal objet des traités passés avec les établissements privés, dit la circulaire du Ministre de l'Intérieur aux préfets du 5 août 1839, est de déterminer le prix moyennant lequel les aliénés y seront reçus et traités. Dans les traités passés avec les établissements publics, il

« n'y a, au contraire, aucune fixation de prix à stipuler.
« Aux termes, en effet, du paragraphe 2 de l'article 26 de la
« loi du 30 juin 1838, la dépense de l'entretien, du séjour et
« du traitement des personnes placées dans les hospices ou
« établissements publics d'aliénés, doit être réglée d'après
« un tarif arrêté par le Préfet. Ce n'est que conformément
« aux prix ainsi réglés que les placements peuvent être
« opérés. »

Ces instructions sont reproduites dans la circulaire ministérielle du 16 août 1840.

Les lois du 18 juillet 1866 et 10 août 1871 ont ensuite investi les Conseils Généraux du droit attribué au Préfet par la loi de 1838 d'arrêter les tarifs en question. Or, il est certain que ce paragraphe 2 de l'article 26 de la loi du 30 juin 1838, à l'application duquel ces instructions se réfèrent, ne pouvait concerner les Asiles d'aliénés autonomes, bien qu'ils fussent compris parmi les Asiles publics.

Lorsque le législateur de 1838 parlait d'Asiles publics, il est évident qu'il n'avait en vue que les Asiles départementaux et les dispositions de la loi visant les Asiles publics ne pouvaient concerner les Asiles autonomes qu'autant que cela n'était pas illogique et déraisonnable. Or, nous avons vu au début de ce chapitre qu'en matière de traités avec les personnes morales administratives ou les particuliers, les Asiles autonomes ne pouvaient être considérés que comme des Asiles privés. Il ne pouvait donc pas être question pour eux de tarifs arrêtés par le Conseil Général. Il était naturel qu'ils fussent toujours libres de traiter aux conditions qui

leur paraissaient convenables, sous réserve de l'approbation par laquelle se manifestait le droit de direction de l'Autorité supérieure.

D'autre part, les dispositions des lois des 18 juillet 1866 et 10 août 1881 n'ont pas supprimé, en ce qui concerne les Asiles autonomes, le principe de l'approbation des traités par l'Autorité supérieure. En réalité, il ne semble pas que ce soit un véritable pouvoir d'approbation qui ait été exercé par les Conseils Généraux en cette matière jusqu'au décret du 12 juin 1912. Le Conseil Général, organe du Département, était appelé à délibérer pour débattre lui même avec un Asile autonome le prix de journée qu'il devait payer pour l'entretien de ses malades dans cet Asile. Aucun traité ne pouvait être conclu sans son assentiment, et rien n'était plus légitime. Mais le traité une fois passé, l'approbation définitive restait réservée au Pouvoir central.

En un mot, tous les traités conclus par les Asiles autonomes pour le traitement des aliénés n'ont jamais cessé, après avoir été débattus entre l'Administration de l'Asile représentée par la Direction et la Commission de surveillance, d'un côté, et l'intéressé particulier ou personne morale, de l'autre, d'être soumis simplement au visa de l'Autorité supérieure, c'est-à-dire du Préfet, après avis favorable du Ministre.

§ 4. — Administration des Asiles Autonomes

L'Administration des Asiles autonomes et celle des Asiles départementaux a été jusqu'au décret du 12 juin 1912 soumise, à peu de chose près, à la même réglementation. Nous nous bornerons au fur et à mesure à noter les quelques différences qui pourront se présenter.

A. — LES COMMISSIONS DE SURVEILLANCE

L'ordonnance du 18 décembre 1839, art. 2, institue pour la surveillance des Asiles publics des Commissions composées de cinq membres nommés par les Préfets et renouvelés chaque année par cinquième.

Le décret du 20 juillet 1879 décide (art. 1 et 2) que le nombre des membres de ces Commissions peut, par un décret rendu sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, être porté à 7 si les circonstances l'exigent et même à 9 ou à 11 dans le cas où une seule Commission serait appelée à surveiller deux ou plusieurs Asiles.

L'article 2 de l'Ordonnance de 1839 réserve au Ministre de l'Intérieur le droit de révocation des membres de ces Commissions, sur le rapport du Préfet.

Chaque année, après le renouvellement, les Commissions nomment leur Président et leur Secrétaire.

L'article 4 de l'ordonnance de 1839 dispose que les Commissions de surveillance sont appelées à donner leur avis

sur le régime intérieur, sur les budgets et les comptes, sur les actes relatifs à l'administration, tels que le mode de gestion des biens de l'Asile, les projets de travaux, les procès à intenter ou à soutenir, les transactions, les emplois de capitaux, les acquisitions, les emprunts, les ventes ou échanges d'immeubles, les acceptations de legs ou donations, les pensions à accorder s'il y a lieu, les traités à conclure pour le service des malades.

Les Commissions de surveillance doivent se réunir tous les mois. Elles sont en outre convoquées par les Préfets ou les Sous-Préfets toutes les fois que les besoins du service l'exigent. Ces réunions ont lieu dans l'intérieur de l'Asile. Les jours et heures des séances obligatoires sont fixés dans la première séance de l'année (art. 5 de l'ordonnance de 1839 et art. 5 du règlement du 20 mars 1857). Conformément aux principes généraux adoptés pour les assemblées délibérantes, la majorité des membres doit être présente pour la validité des délibérations (1). Enfin, le Directeur de l'établissement et le médecin en chef doivent assister aux séances et n'ont que voix consultative. Ils doivent d'ailleurs se retirer au moment où la Commission délibère sur les comptes d'Administration et sur les rapports qu'elle peut avoir à adresser directement au Préfet. (Art. 5 de l'ordonnance de 1839).

On voit que les Commissions de surveillance ont dans

(1) D. J. G. Aliénés, 69.

l'Administration des Asiles un rôle purement consultatif. Le pouvoir de l'autorité supérieure se manifeste en ce qui les concerne par ce fait que c'est cette autorité qui les a instituées comme organes de Conseil dans l'administration des Asiles, qu'elle a prévu le champ de leur intervention et le mode d'après lequel cette intervention devait s'exercer, enfin qu'elle se réserve la nomination ainsi que la révocation de leurs membres. En fait, cette dernière mesure n'est appliquée que dans des cas exceptionnels. Mais les Commissions de surveillance, ainsi réglementées et organisées par le Pouvoir central, sont auprès des Asiles et spécialement des Asiles autonomes, non des agents de ce dernier, mais des organes représentatifs de ces établissements. Leur permanence, leur continuité est assurée par les règles qui président à leur renouvellement et le décret du 12 juin 1912 a pu en faire, ainsi que nous le verrons, les véritables administrateurs de la propriété autonome.

B. — LES DIRECTEURS

L'article 3 de l'ordonnance de 1839 dispose que les Directeurs des Asiles publics d'aliénés sont nommés par le Ministre de l'Intérieur, directement pour la première fois, et, pour les vacances suivantes, choisis par le Ministre, soit sur une liste de trois candidats présentés par les Préfets, soit parmi les Directeurs qui ont exercé leurs fonctions pendant trois ans dans d'autres établissements d'aliénés. En pratique, le Préfet n'est pas appelé à exercer son droit de présentation, et les nominations de Directeur sont effec-

tuées par le Ministre directement, que les emplois soient créés ou qu'ils soient vacants.

Les Directeurs ne peuvent être révoqués que par le Ministre.

Leurs cadres, traitements et conditions d'avancement furent successivement fixés par les décrets des 21 mars 1858, 6 juin 1863, 4 février 1875, 19 octobre 1894. Ils sont actuellement déterminés par le décret du 10 avril 1911, en attendant les modifications annoncées en ce qui concerne les Directeurs des Asiles autonomes par le décret du 12 juin 1912.

Le décret du 10 avril 1911 (1) fixe de la façon suivante les classes, traitements et conditions d'avancement des Directeurs :

Classe exceptionnelle.....	9.000 fr.
1 ^{re} classe.....	8.000 fr.
2 ^e classe.....	7.000 fr.
3 ^e classe.....	6.000 fr.
4 ^e classe.. ..	5.000 fr.

A ces traitements s'ajoute la jouissance des avantages en nature : logement, chauffage, éclairage.

Les avancements de classe sont accordés par le Ministre après trois ans, minimum, d'exercice dans la classe inférieure. Toutefois, la promotion à la classe exceptionnelle ne

(1) Bull. lois 1911. - 720.

peut avoir lieu qu'après quinze ans, au minimum, de services effectifs dans le grade de Directeur administratif d'un Asile public d'Aliénés.

Le Directeur d'un Asile public d'Aliénés est chargé de l'Administration intérieure de l'Etablissement et de la gestion de ses biens et revenus ⁽¹⁾.

Il pourvoit, sous les conditions prescrites par la loi, à l'admission et à la sortie des aliénés, il est chargé de la correspondance et, sauf les droits réservés au médecin en chef, de tout ce qui concerne la police de l'établissement ⁽¹⁾.

Il tient ou fait tenir sous sa responsabilité une série de registres concernant la population des malades, les ordres des Préfets au sujet des placements, le personnel des fonctionnaires, employés, préposés ou servants, les biens de l'Asile (propriétés, rentes et créances, actif et passif) la correspondance, les mandatements et les archives ⁽²⁾.

Il prépare les budgets annuels ainsi que le compte administratif et moral de l'Etablissement et soumet ces documents à l'approbation du Préfet avec l'avis de la Commission de surveillance ⁽²⁾.

Il vérifie et contrôle les opérations financières du receveur, autorise et mandate toutes les dépenses ⁽²⁾.

Il dresse et soumet à l'approbation du Préfet, avec l'avis de la Commission de surveillance, les devis et travaux d'entretien et de réparations des bâtiments ⁽²⁾.

(1) Ordonnance du 18 décembre 1839, art. 6. — Arrêté du 20 mars 1857.

(2) Arrêté du 20 mars 1857.

Il surveille et contrôle les opérations de l'Econome, les réceptions et les distributions de fournitures et fixe chaque jour le régime alimentaire de chaque classe d'aliénés.

Il soumet au Préfet, avec l'avis de la Commission de surveillance, tous projets qui lui ont paru opportuns concernant des changements dans la distribution des locaux ou dans l'organisation des services. Il doit se mettre d'accord sur ces projets avec le Médecin en chef lorsqu'ils sont de nature à exercer quelque influence sur l'état sanitaire de l'établissement. En cas de dissidence entre le Médecin en Chef et le Directeur, ce dernier en réfère aussitôt au Préfet (2).

Il tient au courant la Commission de surveillance des faits principaux intéressant l'établissement et signale immédiatement au Préfet les évasions, accidents, épidémies, tentatives de meurtre ou de suicide (1).

Il réside dans l'établissement et ne peut s'absenter plus de deux jours sans l'autorisation du Ministre de l'Intérieur (1).

Telles sont les attributions qui étaient communes à tous les Directeurs d'Asiles Publics d'Aliénés.

Nous avons signalé (voir pages 67 et 73) les décisions du Conseil d'Etat attribuant au Directeur d'un Asile d'Aliénés autonome le pouvoir de représenter valablement en justice son établissement et d'intenter une action en son nom. C'est là une prérogative dont la nature des établissements

(1) Arrêté du 20 mars 1857.

départementaux empêcherait leurs Directeurs de se prévaloir.

C. — COMPTABILITÉ ET BUDGET DES ASILES AUTONOMES. --
LE RECEVEUR ET L'ÉCONOME.

Il ressort de l'article 16 de l'ordonnance du 18 décembre 1839 qu'en principe la comptabilité et l'organisation des services financiers des Asiles publics d'Aliénés sont soumises aux règles établies par les dispositions relatives aux hospices et établissements de bienfaisance sur les mêmes matières.

Bien que les Asiles départementaux, sans avoir de personnalité civile (voir p. 73) aient une sorte de personnalité financière qui fait que leurs services ont leur dotation propre et que leur budget ne se confond pas avec celui du Département, c'est au Conseil général, en vertu de l'art. 1^{er}, § 15, de la loi du 18 juillet 1866, reproduit par l'art. 46. § 17, de la loi du 10 août 1871, qu'il appartient de statuer définitivement sur les recettes et dépenses des établissements départementaux d'aliénés, autrement dit de régler les budgets et d'approuver les comptes de ces établissements.

On comprend aisément qu'il ne pouvait en être ainsi pour les asiles autonomes dont le patrimoine est distinct de la propriété départementale. Dans ces établissements le Directeur dressait le budget, le soumettait à l'examen de la Commission de Surveillance ; puis il appartenait au Pouvoir Central, c'est-à-dire au Préfet, de le régler. En pratique, le Préfet transmettait au Ministre de l'Intérieur le budget de

l'Asile autonome et ne le revêtait de son visa approbatif que s'il en était fait retour sans observation au Ministre.

En ce qui concerne les comptes administratifs, ils étaient soumis directement à l'approbation du Ministre. La différence des règles suivies au point de vue de l'approbation des budgets et des comptes des Asiles autonomes a son explication dans ce fait qu'en vertu des décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861, le Préfet statue sur les budgets des asiles, tandis que ces décrets n'ont pas parlé des comptes et n'ont par conséquent rien changé à ce qui se passait antérieurement pour ces derniers. C'est ainsi que, par sa circulaire du 5 mai 1852, le Ministre de l'Intérieur recommandait aux préfets de soumettre « comme
« par le passé à son approbation le compte rendu que le
« Directeur dresse chaque année aux termes des instruc-
« tions et dans lequel il résume toutes les opérations
« financières et administratives de l'Asile. »

Le Receveur d'un Asile public d'Aliénés est exclusivement chargé de la perception des revenus et du paiement des dépenses. Il est tenu d'exercer personnellement sa gestion. Il est soumis aux dispositions des lois relatives aux comptables publics ; sa responsabilité est la même que celle de ces agents ; il se conforme aux lois, ordonnances et instructions ministérielles qui régissent la comptabilité des établissements de bienfaisance (1).

(1) Arrêté du 20 mars 1857.

L'économe est chargé de la réception, de la conservation et de la distribution des denrées et autres objets de consommation. Il reçoit les fournitures des mains de ceux avec qui l'Administration a passé des marchés, les accepte ou les refuse, et dans ce cas, en exige le remplacement.

Il a la garde de tous les magasins, de la lingerie et du vestiaire, la surveillance de la cuisine et de tous les ateliers. Il tient, pour la réception et la livraison de ses fournitures, des écritures régulières. Il veille à l'entretien et à la conservation du mobilier, dresse et tient à jour des inventaires. Il est soumis aux dispositions des lois relatives aux comptables publics et à leur responsabilité. Il est responsable de tout déficit qui est reconnu provenir de sa faute ou de sa négligence (1).

Pour tous les asiles publics d'aliénés, le Receveur et l'Econome étaient nommés par le Préfet en vertu de l'art. 5, § 4, du décret du 25 mars 1852. En vertu du décret du 14 juillet 1856, ils recevaient un traitement fixe dont le taux était déterminé par un arrêté du Préfet, souvent par l'arrêté même de nomination (après avis du Conseil Général pour les receveurs et économes des Asiles Départementaux). Nous verrons plus loin les modifications que le décret du 12 juin 1912 a apportées à ces règles en ce qui concerne les Asiles autonomes.

(1) Arrêté du 20 mars 1857.

D. — LES EMPLOYÉS ET LES PRÉPOSÉS

Les divers préposés et gens de service sont placés sous l'autorité du Directeur et sous les ordres immédiats du chef de service auxquels ils sont attachés.

Le concierge est tenu de faire exécuter à l'égard de tous sans exception la consigne générale et les consignes particulières qui lui sont données par le Directeur et qui doivent être affichées dans sa loge ⁽¹⁾.

Les employés, préposés et gens de service sont nommés et révoqués par le Directeur de l'Asile ⁽²⁾.

E. — SERVICE MÉDICAL

Médecin en chef, Médecin adjoint, Chirurgien, Pharmacien, Elèves internes, Sœurs hospitalières, Surveillant et Surveillante en chef, Infirmiers et Infirmières.

Les médecins en chef et médecins adjoints des établissements publics d'aliénés étaient au début nommés par le Ministre de l'Intérieur, conformément à l'art. 3, § 1^{er}, de l'ordonnance du 18 décembre 1839. Ils furent ensuite directement nommés par les préfets, conformément à l'art. 5, § 4, du décret du 25 mars 1852. Mais il faut observer qu'en pratique les préfets ne faisaient ces nomi-

(1) Arrêté du 20 mars 1857.

(2) Ordonnance du 18 décembre 1839. Art. 6, § 3.

nations qu'après en avoir référé au Ministre, de sorte qu'en réalité c'était ce dernier qui choisissait les candidats que les arrêtés des Préfets devaient appeler aux postes vacants. Une question s'est posée au sujet de la nomination des médecins des Asiles départementaux. Ceux-ci n'étant pas rétribués exclusivement sur les fonds départementaux puisqu'il est pourvu en partie aux dépenses de ces établissements à l'aide de ressources fournies par d'autres personnes morales que le Département et même par des particuliers, les Conseils Généraux ne pouvaient, semble-t-il, se prévaloir, en ce qui concerne les médecins, de l'art. 45 de la loi du 10 août 1871 qui permet aux Conseils Généraux de déterminer les conditions auxquelles sont tenus de satisfaire les candidats aux fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux et les règles des concours d'après lesquels leurs nominations doivent être faites. Aussi s'explique-t-on l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 mars 1880 (1) rejetant le recours formé par le département du Rhône contre deux arrêtés du Préfet de ce département portant nomination directe d'un pharmacien et d'un médecin adjoint à l'Asile de Brou alors qu'une délibération du Conseil Général avait décidé que ces emplois seraient mis au concours. De même, un décret du 31 mai 1880 a annulé une autre délibération du Conseil Général du Rhône revendiquant le droit de régler l'orga-

(1) D. P. 80-3-111.

nisation du personnel médical de l'Asile Départemental et de mettre au concours différents emplois de ce service.

Il est inutile de dire que la question de l'ingérence des Conseils Généraux ne pouvait se poser et ne s'est jamais posée en pareille matière en ce qui concerne les Asiles Autonomes.

Les traitements et conditions d'avancement des médecins en chef et médecins adjoints des Asiles publics furent d'abord déterminés par le décret du 21 mars 1858, puis successivement par les décrets des 6 juin 1863, 4 février 1875, 19 octobre 1894, 2 février 1910 (1). Ce dernier actuellement en vigueur, fixe de la façon suivante les traitements, classes et conditions d'avancement de médecins :

Directeurs-médecins et médecins en chef :

Classe exceptionnelle.....	9.000 fr.
1 ^{re} Classe.....	8.000
2 ^e »	7.000
3 ^e »	6.000
4 ^e »	5 000

Médecins adjoints :

Classe exceptionnelle.....	4.500 fr.
1 ^{re} Classe.....	4 000
2 ^e »	3.000
3 ^e »	3.000

(1) Bull. lois 1910, p. 175.

A ces traitements s'ajoute la jouissance des allocations en nature, déterminées par le règlement de chaque asile : logement, chauffage, éclairage, etc...

Les avancements de classe sont accordés par le Ministre aux directeurs médecins et médecins en chef après trois ans, et aux médecins adjoints après deux ans d'exercice dans la classe inférieure.

La période de trois ans exigée pour les directeurs médecins et médecins en chef peut être réduite à deux ans par le Ministre sur la proposition du Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène Publique et sur l'avis conforme de la Commission instituée à l'article 18, en raison de services et de titres exceptionnels d'ordre médical, scientifique ou administratif.

Les directeurs-médecins et médecins en chef ne peuvent être promus à la classe exceptionnelle qu'après 15 ans de services dans le grade et les forme définies au paragraphe précédent.

Les médecins adjoints, sauf ceux qui ont été rétrogradés du poste de directeur médecin ou de médecin en chef par application des dispositions de l'article suivant ou dont la promotion se trouve retardée à titre de mesure disciplinaire conformément au même article, sont nommés à l'ancienneté au poste de directeur médecin ou de médecin en chef.

Le 18 juillet 1888, un arrêté ministériel institua un concours d'admissibilité aux emplois de médecin adjoint des Asiles publics d'Aliénés. Nul ne pouvait être nommé à l'un

de ces emplois s'il n'avait pas subi avec succès les épreuves de ce concours. Cet arrêté fut ensuite complété par un arrêté du 24 octobre 1888 étendant aux internes des hôpitaux la faculté de concourir pour les emplois dont il s'agit, puis modifié par un décret du 1^{er} août 1906, auquel succéda le décret du 2 février 1910 ⁽¹⁾ complété et modifié lui-même par les décrets des 16 février 1912 et 6 mars 1912.

Le décret du 2 février 1910 décide que les médecins adjoints des Asiles publics d'Aliénés sont recrutés au moyen d'un concours annuel, dont la date est fixée par un arrêté ministériel qui indique en même temps le nombre de postes de médecins adjoints d'Asiles publics mis au concours. Le décret énumère ensuite les conditions que doivent remplir les candidats, les formalités qu'ils doivent accomplir et les pièces qui doivent constituer leur dossier. Il indique la composition du jury, le nombre et la nature des épreuves, les conditions d'admissibilité et d'admission définitive.

La révocation des médecins en chef et médecins adjoints ne peut être prononcée que par le Ministre de l'Intérieur ⁽²⁾. Le décret du 2 février 1910 ⁽³⁾ a d'ailleurs institué une réglementation complète des mesures disciplinaires que peuvent encourir les médecins des Asiles publics d'Aliénés. Toutes ces mesures : avertissement, censure, ajournement pendant trois ans au plus d'une promotion à la classe supérieure ou

(1) Bull. lois 1910, p. 175.

(2) Ordonn. du 18 déc. 1839. : rt. 3, § 4.

(3) Bull. lois *doc. cit.*

au grade supérieur, déplacement, rétrogradation de classe ou de grade, mise en disponibilité d'office, révocation, sont appliquées par le Ministre, sur la proposition du Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène Publique et, sauf pour l'avertissement et la censure, après avis motivé d'une Commission instituée auprès du Ministre par l'article 18 du décret. Cette Commission, constituée par un Conseiller d'Etat nommé pour trois ans par le Ministre, le Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène Publique, le Directeur de l'Administration départementale et communale, un Inspecteur Général des Services administratifs nommé pour trois ans par le Ministre, trois directeurs médecins ou médecins en chef ou médecins-adjoints élus annuellement par leurs collègues et élisant un suppléant, est saisie de toutes les affaires disciplinaires intéressant le Corps médical des Asiles publics.

Elle est appelée également à donner son avis sur toutes les questions concernant le recrutement, l'avancement, la discipline et les traitements du personnel médical des Asiles publics d'Aliénés ainsi que sur toutes les affaires qui lui sont renvoyées soit par le Ministre, soit par le Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène Publique.

Tout le service médical d'un Asile public est placé sous l'autorité du médecin en chef. Il remplit sous sa responsabilité toutes les obligations qui lui sont imposées par la loi du 30 juin 1838 en ce qui concerne la réception des aliénés (art. 8), les certificats à établir (art. 11), la tenue des registres où ces certificats devront être consignés (art. 12), les

guérisons des malades (art. 13 et 23), les avis à donner au sujet des malades dangereux (art. 14), les rapports semestriels sur l'état de la population aliénée (art. 20).

Il règle le mode de placement, de surveillance et de traitement des aliénés et désigne les travaux et exercices auxquels les aliénés peuvent être occupés. Il veille à ce que tous ceux qui s'occupent des malades, élèves internes, employés, gens de service, infirmiers ou infirmières remplissent leur tâche avec exactitude. Il visite chaque jour les aliénés de toutes classes et de toutes catégories et veille à la tenue des cahiers de visite indiquant nominativement pour chaque malade les prescriptions alimentaires, pharmaceutiques et médicales de toutes espèces, du cahier de pharmacie indiquant la nature et la quantité des remèdes à distribuer et du cahier de notes et observations indiquant journellement pour chaque malade et depuis la date de son admission l'abrégé historique de la maladie, l'indication de ses causes, le mode de sa terminaison, l'exposé sommaire du traitement (1).

Indépendamment du rapport semestriel prescrit par l'art. 20 de la loi du 30 juin 1838, il rédige, dans les trois premiers mois de chaque année, un compte général et détaillé et un relevé statistique du service médical pendant l'année précédente. Ce document est ensuite transmis au Préfet par le Directeur, en même temps que le compte

(1) Arrêté du 20 mars 1857.

moral et administratif et avec l'avis de la Commission de Surveillance (1).

Il opère l'autopsie des malades décédés à moins d'opposition écrite des parents. Il est tenu de résider dans l'Etablissement et ne peut s'absenter plus de vingt-quatre heures sans en donner avis au Directeur et plus de quarante-huit heures sans un congé du Préfet (1).

Le médecin-adjoint seconde le médecin en chef dans toutes les parties du service et le remplace en cas d'absence ou d'empêchement. Il est expressément chargé, sous l'autorité du médecin en chef, de surveiller toutes les parties du service médical et d'assurer l'exécution régulière des prescriptions des médecins en chef, de faire le soir une deuxième visite générale des malades, de diriger et de surveiller la rédaction des cahiers de visite, de pharmacie et d'observations (1).

Il est tenu de résider dans l'établissement et ne peut s'absenter plus de vingt-quatre heures sans en donner avis au Directeur et sans autorisation du Médecin en chef, et plus de quarante-huit heures sans congé du Préfet (1).

Dans les Asiles publics les plus importants, on a prévu un service chirurgical permanent. A défaut de dispositions législatives ou réglementaires spéciales, il convient d'appliquer aux chirurgiens de ces Asiles les règles tracées pour la nomination et la révocation des médecins (voir pages 87 et s.).

(1) Arrêté du 20 mars 1857.

Le chirurgien est immédiatement appelé à l'Asile dans tous les cas qui nécessitent une intervention chirurgicale. Il visite chaque jour avec le Médecin en chef les aliénés soumis au traitement chirurgical et ses observations et prescriptions sont consignées sur les cahiers. Il rédige, dans les trois premiers mois de chaque année, un compte rendu du service chirurgical pendant l'année précédente. Il procède, en présence du médecin en chef ou du médecin-adjoint, à l'autopsie des malades décédés dans son service (sauf l'opposition écrite des parents). Il n'est pas tenu à la résidence dans l'établissement. Il ne peut se dispenser de la visite pour un jour sans en donner avis au Directeur, et sans l'assentiment du médecin en chef qui doit alors le remplacer, et, pour plus de deux jours, sans un congé du Préfet (1).

Les pharmaciens d'Asiles publics d'Aliénés sont nommés par le Préfet comme les médecins, en vertu de l'art. 5, § 4, du décret du 25 mars 1852.

Le pharmacien est chargé, sous la surveillance du directeur et du médecin en chef, de tout ce qui concerne le service thérapeutique. Il fait les propositions relatives à l'approvisionnement de la pharmacie de l'Asile, vérifie la qualité des substances au moment de leur réception, prépare et distribue les médicaments d'après les prescriptions des médecins de l'établissement et les indications du cahier de

(1) Arrêté du 20 mars 1857.

pharmacie. Il tient les écritures relatives à la gestion de son officine et les soumet à la vérification du directeur. Son compte de gestion est joint par le directeur à celui de l'économe (1).

Il est tenu de résider dans l'établissement. Néanmoins, à titre exceptionnel, les pharmaciens ont été autorisés, dans certains asiles, notamment à Marseille, à résider en dehors de l'établissement.

Les élèves-internes sont nommés par le Préfet; conformément à un vœu émis par le Conseil supérieur de l'Assistance publique, et à une circulaire ministérielle du 2 août 1905, qui en fut la conséquence, des concours ont été institués dans les asiles publics pour l'admission à ces emplois. Les Préfets nomment les candidats admis.

Les internes doivent être âgés de 21 ans au moins et être munis au moins de 10 inscriptions. Ils sont révoqués par le Préfet sur la proposition du directeur ou sur celle du médecin en chef et après que celui des deux de qui la proposition n'émane pas, et la Commission de surveillance, ont été appelé à donner leur avis (1).

Les élèves internes secondent le médecin en chef et le médecin adjoint. Ils restent en exercice pendant trois ans et peuvent se faire entre temps recevoir docteurs en médecine, sans être forcés de renoncer à leurs fonctions. Ils

(1) Arrêté du 20 mars 1857.

peuvent être prolongés dans leur service pour une ou plusieurs années par le Préfet, sur la demande du directeur et du médecin en chef ⁽¹⁾.

Leur service consiste dans l'exécution des prescriptions des médecins, l'administration des douches et des médicaments dangereux, la confection des pansements, la tenue des cahiers de visite, de pharmacie et d'observations, le service de garde ⁽¹⁾.

En général, les sœurs hospitalières ont été supprimées par extinction. Certains asiles ont été sécularisés en bloc.

Les surveillants, infirmiers et gardiens sont nommés par le directeur, après agrément du médecin en chef. Leur révocation est prononcée par le directeur et peut être demandée par le médecin en chef. En cas de dissentiment, le Préfet prononce ⁽²⁾.

Ils sont placés sous l'autorité du médecin en chef en tout ce qui concerne le service médical et les fonctions qu'ils ont à remplir auprès des malades.

Le surveillant et la surveillante en chef sont spécialement chargés de maintenir le bon ordre et la discipline dans leurs sections respectives, d'assister à la distribution des aliments et des médicaments et de veiller à ce qu'elle soit faite conformément aux prescriptions des cahiers de visite, de surveiller les communications des visiteurs avec les malades.

(1) Arrêté du 20 mars 1857.

(2) Ordonnance du 18 décembre 1839, art. 6, § 3.

F. — SERVICE RELIGIEUX

Le service religieux dans les asiles est confié à un aumônier qui était nommé conformément à l'art. 18 de l'ordonnance du 31 octobre 1821 par l'évêque diocésain, sur une liste de trois candidats désignés par le Préfet. Depuis la loi de séparation des Eglises et de l'Etat, l'évêque n'est plus reconnu comme autorité officielle et la nomination de l'aumônier doit donc être effectuée par le Préfet. Toutefois, elle ne pourra l'être qu'après une entente entre le Préfet et l'Evêque, car c'est de ce dernier que dépend l'aumônier au point de vue religieux et lui seul peut l'investir du pouvoir de remplir les fonctions qu'on attend de lui.

CHAPITRE III

Le Décret du 12 Juin 1912 et les Asiles Autonomes

§ 1. — Origines et but du Décret

En 1908, la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène Publique au Ministère de l'Intérieur fut amenée à se préoccuper de la situation administrative des Asiles autonomes et des modifications et améliorations qu'il convenait d'y apporter. Ces réformes s'imposaient, tant pour le bien du service que pour l'utilité qu'il y avait à donner à ces établissements un statut bien défini, en quelque sorte une existence légale.

Ainsi que l'expose M. Bluzet, Inspecteur Général des Services administratifs, dans le remarquable rapport qu'il soumit à l'époque au Comité des Inspecteurs Généraux saisi de la question, toute recherche nouvelle, toute tentative de modifications ou d'améliorations, devait s'inspirer de cette idée essentielle que les Asiles autonomes sont des établissements publics d'assistance. Or, en principe, tout établissement public d'assistance est rattaché par des liens de tutelle plus ou moins rigoureux à l'une ou à l'autre des

trois grandes collectivités administratives : l'Etat, le Département ou la Commune. Il convenait donc de déterminer à laquelle de ces personnes morales administratives devaient être rattachés les Asiles autonomes.

Rien ne permettait de songer à la Commune. En effet, la loi de 1838 et l'ordonnance de 1839, sans pouvoir prétendre, ainsi que nous l'avons expliqué, s'adapter à ces institutions indépendantes de la propriété départementale, n'en restent pas moins le statut essentiel de tous les Asiles d'Aliénés et le fait de vouloir replacer les Asiles autonomes sous la tutelle communale, soit directement, soit indirectement par l'entremise des Commissions des Hospices, aurait constitué un retour en arrière ; on aurait été, ce faisant, à l'encontre des dispositions essentielles de ces lois et de l'esprit qui les avaient inspirées.

Restaient l'Etat et le Département.

M. Bluzet envisageait trois systèmes comme possibles.

Le premier aurait consisté à rattacher d'une façon étroite et exclusive les Asiles Autonomes à l'Etat, dans le but de les assimiler aux établissements généraux d'Assistance. Dans ce cas, l'organe représentatif de l'Asile aurait été le Directeur nommé par le Ministre et assisté d'une Commission consultative également nommée par lui. C'est au Ministre de l'Intérieur qu'aurait appartenu le droit de nomination de tout le personnel médical, le droit d'approbation des budgets et des comptes, des contrats fixant le prix de journée, des traités passés entre les Asiles et les diverses personnes morales et les particuliers, enfin de

toutes les opérations importantes conclues pour le compte des Asiles.

D'après un deuxième système, les Asiles autonomes auraient pu être rattachés à l'Administration du département par un lien de contrôle semblable à celui qui existe entre les hôpitaux et les communes, mais sous réserve, bien entendu, du maintien de la personnalité distincte des Asiles et de l'autorité supérieure du Ministre. L'organe représentatif de l'Asile aurait toujours été le Directeur nommé par le Ministre, assisté d'une Commission de surveillance ou consultative nommée par le Préfet.

Les budgets et les comptes, la fixation du prix de journée et toutes les opérations importantes auraient été soumises à l'avis du Conseil Général puis à l'approbation du Ministre.

Le système consacré par la pratique, sinon par la loi, et en usage antérieurement au décret de 1912, constituait un moyen terme entre les deux solutions que nous venons d'exposer. Il était donc possible d'envisager un troisième mode d'organisation qui aurait consisté dans le fait d'améliorer, de préciser, d'uniformiser le régime administratif en usage en changeant le moins possible ce qui existait. L'organe représentatif de l'Asile aurait encore été le Directeur nommé par le Ministre. Mais une Commission administrative aurait assuré conjointement avec lui l'administration effective de l'établissement, sous réserve des approbations nécessaires pour donner à ses délibérations la force exécutoire. Les membres de cette Commission auraient été nommés par le Ministre. Il aurait nommé également le per-

sonnel administratif et médical afin qu'il fût possible d'en améliorer le recrutement par des règlements s'appliquant aux sept Asiles et d'en déplacer les membres avec avancement d'un Asile à l'autre.

Le Ministre aurait approuvé les budgets, les comptes, la fixation des prix de journée, et, d'une façon générale, tous les actes importants de la vie de l'établissement, les actes de moindre importance étant soumis à l'approbation du Préfet par délégation du Ministre. Enfin, des traités réguliers auraient été obligatoirement passés entre Asiles et départements et soumis à l'approbation ministérielle.

C'est à ce troisième système que le Comité des Inspecteurs Généraux donna son approbation, et, comme suite à l'avis ainsi émis, la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène Publique dressa un projet de règlement. Ce projet fut soumis à l'examen du Comité qui proposa d'y apporter d'assez profondes modifications, et, s'inspirant d'un projet de son rapporteur, M. Bluzet, élaborà lui-même un texte qui devait être soumis peu après au Conseil d'Etat et devenir le décret du 12 juin 1912.

§ II. — La Question de Principes

L'article premier du décret du 12 juin 1912 est ainsi conçu : « Les Asiles d'Aix (Bouches du-Rhône ; Marseille
« (Bouches-du-Rhône) ; Bordeaux (Gironde) ; Cadillac
« (Gironde) ; Armentières (Nord) ; Bailleul (Nord) et
« Bassens (Savoie) sont des établissements publics admi-
« nistrés sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur et du
« Préfet, par un Directeur et une Commission adminis-
« trative dans les conditions ci-après. »

On voit donc que le décret du 12 juin 1912, avant d'entreprendre la réorganisation administrative des Asiles autonomes, s'est préoccupé de la situation de ces établissements, a voulu leur donner légalement cette personnalité administrative qu'ils ne possédaient qu'en fait, qui n'était reconnue par aucun texte et dont l'existence en quelque sorte latente contribuait à faire de ces Asiles une véritable anomalie administrative, puisqu'ils ne pouvaient être classés dans aucune catégorie connue. Nous tâcherons de rechercher dans la conclusion de cette étude si les auteurs du décret du juin 1912 ont véritablement atteint leur but.

Il nous suffira de remarquer pour l'instant que nous retrouvons dans la définition de l'article premier les trois termes de celle que nous avons dégagée plus haut en conclusion de notre étude historique (v. p. 70).

1° Les Asiles d'Aliénés autonomes sont des établissements publics ;

2° Ils jouissent de l'autonomie administrative, puisqu'ils ont une administration qui leur est spéciale, revêtant en la personne de la Commission administrative un caractère de permanence et de continuité, et jouissant du pouvoir de décision ;

3° Ce pouvoir est limité dans son étendue par les prérogatives que s'est réservé le Pouvoir central dans les diverses branches de l'Administration de l'Asile.

§ 3. — **La Commission Administrative**

Le décret du 12 juin 1912 s'intitule : « décret instituant
« les Commissions administratives des Asiles d'Aliénés
« autonomes. »

Il semble bien, par le titre même du décret, que ses auteurs ont voulu montrer leur intention de faire de la Commission administrative le pivot de la réorganisation des Asiles autonomes, l'organe administratif par excellence de ces établissements. Et en fait, le décret du 12 juin 1912 opère au profit de la Commission administrative un déplacement sensible des attributions. Le rôle du Directeur se trouve à peu de choses près réduit à celui d'exécuteur des décisions de la Commission administrative.

A. — FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE

L'art. 3 du décret du 12 juin 1912 est ainsi conçu : « La
« Commission administrative est composée de huit mem-
« bres nommés par le Ministre. Deux de ses membres
« sont choisis parmi les Conseillers Généraux.

« Les fonctions de membres de la Commission sont
« gratuites.

« Les membres de la Commission sont nommés pour
« quatre ans et renouvelés chaque année par quart.

« Les membres sortants peuvent être nommés de nou-
« veau. Le mandat des membres pris au sein du Conseil

« Général expire, de plein droit, lorsqu'ils cessent de faire
« partie de cette Assemblée.

« La Commission peut être dissoute et ses membres
« révoqués par le Ministre de l'Intérieur. En cas de disso-
« lution ou de révocation, la Commission est remplacée et
« complétée dans le délai d'un mois. »

Nous voyons dès l'abord que toutes les règles qui avaient jusqu'ici présidé à la constitution des Commissions administratives dans les Asiles publics d'aliénés se trouvent bouleversées pour les Asiles autonomes.

Au lieu de cinq membres, on en nomme huit. Alors que l'article 2 de l'ordonnance du 2 décembre 1839 réservait au Préfet la nomination des membres des Commissions de surveillance, le Ministre conserve ce droit de nomination. Alors que les Conseillers Généraux ne faisaient partie des Commissions de surveillance qu'autant qu'ils étaient appelés à y siéger par le Préfet, le décret du 12 juin 1912 leur réserve deux places de droit au sein de la Commission, et ces places sont bien attribuées à la fonction et non à la personne puisque le mandat des membres pris dans le Conseil Général expire de plein droit lorsqu'ils cessent de faire partie de cette Assemblée. Alors que les anciennes commissions étaient nommées pour cinq ans et renouvelées chaque année par cinquième, les Commissions administratives des Asiles autonomes sont maintenant nommées pour quatre années et renouvelées chaque année par quart.

Quelques traits communs subsistent néanmoins. Comme autrefois, les fonctions de membres des Commissions admi-

nistratives sont gratuites. Le Ministre a conservé bien entendu les droits de révocation et de dissolution que lui attribuait l'article 2 de l'ordonnance du 18 décembre 1839. Enfin, les membres sortants peuvent être indéfiniment renouvelés dans leurs fonctions.

L'article 4 du décret du 12 juin 1912 porte :

« Chaque année, après le renouvellement des membres sortants, la Commission nomme un Président et un Secrétaire.

« La Commission se réunit une fois, au moins, par mois, et lorsqu'elle y est invitée par le Ministre ou par le Préfet.

« Elle ne peut délibérer que si cinq de ses membres au moins sont présents. En cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

« Le Directeur et le Médecin en chef assistent aux séances de la Commission. Ils y ont voix consultative.

« Il doivent se retirer lorsque la Commission délibère sur les comptes d'administration ou sur les rapports qu'elle peut avoir à adresser directement au Préfet ou au Ministre.

« Le procès-verbal des délibérations est consigné sur un registre. Il est signé par tous les membres présents. »

Au point de vue du fonctionnement de la Commission administrative, on peut constater que le décret du 12 juin 1912 n'a apporté que de faibles changements à l'état de choses existant.

Le premier paragraphe de l'article 4 reproduit simplement le paragraphe 3 de l'article 2 de l'ordonnance du 18 décembre 1839.

Le paragraphe 2 modifie légèrement le paragraphe premier de l'article 2 de l'ordonnance, en ce sens qu'il indique une réunion mensuelle comme un minimum et laisse entendre par là que la Commission est libre de se réunir plus souvent si elle le désire. L'ordonnance, au contraire, parle d'une réunion par mois comme nécessaire, mais suffisante. De plus, notre paragraphe 2 supprime le mot sous-préfet et ajoute le mot ministre. Alors que l'ordonnance de 1839 indiquait que la Commission devait se réunir exceptionnellement chaque fois que les Préfets ou Sous-Préfets estimeraient que telles étaient les exigences du service, le décret de 1912 réserve aux Préfets et au Ministre de l'Intérieur le droit d'apprécier l'opportunité de ces réunions extraordinaires.

En l'absence de règles édictées par l'ordonnance de 1839 relativement aux délibérations des anciennes Commissions, il y avait lieu d'appliquer les principes généraux adoptés pour les Assemblées délibérantes, à savoir que la majorité des membres doit être présente pour la validité des délibérations. Le paragraphe 3 de l'article 4 du décret a cru devoir énoncer cette règle afin d'éviter tous malentendus. Il a également prévu le cas, que n'avait pas envisagé l'ordonnance de 1839, où les membres présents se trouveraient en nombre pair et où les voix seraient partagées. Dans ce cas, le décret donne au Président une voix prépondérante.

Les paragraphes 4 et 5 de l'article 4 du décret reproduisent simplement les paragraphes 2 et 3 de l'article 5 de l'ordonnance de 1839,

Enfin, le paragraphe 6 de l'article 4 du décret reproduit l'article 10 du décret du 20 mars 1857. Ce dernier ajoute seulement que le registre sur lequel sont transcrites les délibérations et où sont apposées les signatures des membres de la Commission est confié à la garde du Directeur.

B. — ATTRIBUTIONS GÉNÉRALES DE LA COMMISSION
ADMINISTRATIVE

« La Commission administrative, dit l'article 5 du décret du 12 juin 1912, est chargée de la surveillance générale de tous les services de l'établissement. »

C'est là une grave réforme. Elle ne tend à rien moins qu'à déposséder le Directeur de ses principales attributions au profit de la Commission. Celle-ci devient désormais le véritable organe administratif de l'Asile autonome. Le Directeur doit lui donner connaissance de tout ce qui se passe dans l'établissement et c'est elle qui, en vertu des pouvoirs généraux de surveillance que lui confère le décret, examine et décide.

L'article 2 du décret ne réserve au Directeur que le soin de représenter l'établissement dans tous les actes de la vie civile et de pourvoir à tout ce qui concerne le bon ordre et la police de l'Asile. Pour le reste, dit-il, il est chargé de l'exécution des délibérations de la Commission.

C'est donc désormais à cette dernière qu'incombe le soin de discuter le budget annuel élaboré par le Directeur

et de le présenter à l'approbation de l'autorité supérieure, de vérifier les opérations du receveur et de l'économe, d'autoriser les dépenses, de décider les travaux d'entretien et de réparations, de proposer les changements à apporter à la distribution et à la destination des locaux, en un mot de s'acquitter des fonctions d'administration générale qui constituaient les principales attributions du Directeur. C'est désormais la Commission qui ordonne et le Directeur qui exécute.

C. — OBJETS RÉGLÉS PAR LES DÉLIBÉRATIONS DE LA COMMISSION STATUANT SOUVERAINEMENT, SAUF VIOLATION DE LA LOI.

L'article 6 du décret est ainsi conçu :

- « La Commission administrative règle, par ses délibérations, les objets suivants :
- « Les conditions des baux et fermes des biens de l'établissement lorsque leur durée n'excède pas dix-huit ans ;
- « Le mode et les conditions des marchés pour fournitures et entretien dont la durée n'excède pas une année ;
- « Les travaux dont la dépense n'excède pas 200 francs et les acquisitions ou ventes d'objets mobiliers dont la valeur n'excède pas la même somme.
- « Toute délibération sur l'un de ces objets est exécutoire si, trente jours après la notification officielle, le Préfet ne l'a pas annulée, soit d'office, soit sur la réclamation de toute partie intéressée, pour violation de la loi », et l'article 9 du décret dispose :

« La Commission administrative délibère sur l'acceptation ou le refus des dons et legs, sous réserve des autorisations prévues par la loi du 4 février 1901. »

Le décret du 12 juin 1912 a donc réservé à la Commission administrative délibérant souverainement toute une partie de l'administration de l'Asile. On peut dire que pour les objets énumérés par les articles 6 et 9 du décret, l'Asile se trouve constitué en individualité administrative autonome agissant par l'intermédiaire de son organe délibératif, la Commission administrative.

Nous avons vu (pages 82 et s.) qu'antérieurement au décret de 1912, toute cette série d'objets qui rentre dans la catégorie des actes de la vie civile des établissements d'aliénés autonome était comprise dans les attributions de l'organe administratif de l'Asile, c'est-à-dire du Directeur, agissant sous le contrôle du Pouvoir central, c'est à-dire du Préfet, qui, souvent, pour certaines affaires, en référait au Ministre de l'Intérieur. C'est ainsi que le Directeur réglait les conditions des baux et fermes des biens de l'établissement, quelle que fût leur durée ; la Commission de surveillance était appelée à donner son avis, et l'approbation du Préfet était nécessaire à la conclusion définitive de ces baux. Il en était de même pour le mode et les conditions des marchés pour fournitures et entretien, quelle que fût leur durée, pour les travaux intéressant l'Asile, les acquisitions ou les ventes d'objets mobiliers quels que fussent la valeur et le prix de ces marchés. En ce qui concernait les dons et legs, le Directeur représentait encore l'Asile et

décidait l'acceptation ou le refus après avoir pris l'avis de la Commission de surveillance. Lorsque ces dons et legs étaient grevés de charges, conditions ou affectations immobilières, un arrêté du Préfet était nécessaire pour autoriser l'Administration de l'Asile à accepter ou à refuser. S'il y avait réclamation de la part des familles, l'autorisation d'acceptation était donnée par décret en Conseil d'Etat.

Telles étaient les règles appliquées aux Asiles autonomes par analogie avec celles édictées par l'art. 4 de la loi du 4 février 1901 pour les établissements publics ayant le caractère national et en exécution de l'article 7 de cette loi. Elles sont conservées par le décret de 1912, avec cette différence que les pouvoirs du Directeur en matière d'acceptation ou de refus passent désormais à la Commission administrative.

Il résulte donc des articles 6 et 9 du décret du 12 juin 1912 que les Asiles autonomes ont été libérés, pour un certain nombre d'objets rentrant dans la catégorie des actes de leur vie civile, du contrôle de l'Administration supérieure, et que le pouvoir de décision en ces matières, ainsi dégagé de toute tutelle, a été remis des mains du Directeur dans celles de la Commission administrative.

L'article 6 du Décret ne formule qu'une seule réserve. Il prévoit le cas où les lois pourraient être violées par les décisions de la Commission et donne alors au Préfet le droit d'annuler ces délibérations illégales dans les trente jours de leur notification, soit d'office, soit sur la réclamation de toute partie intéressée.

D. — OBJETS RÉGLÉS PAR LES DÉLIBÉRATIONS DE LA COMMISSION
SOUS RÉSERVE DE L'APPROBATION DU PRÉFET

L'article 7 du décret dispose :

« La Commission administrative délibère sous réserve de
« l'approbation du Préfet sur les objets suivants :

« 1° Le mode d'administration des biens et revenus de
« l'Etablissement ;

« 2° Les conditions des baux et fermes de ces biens dont
« la durée excède dix-huit ans ;

« 3° Le mode et les conditions des marchés pour fourni-
« tures et entretien dont la durée excède une année ;

« 4° Les travaux dont la dépense excède 2.000 francs et
« n'excède pas 5.000 francs et les acquisitions ou ventes
« d'objets mobiliers d'une valeur de 2.000 à 5.000 francs ;

« 5° Les placements de fonds à l'exception de ceux qui
« sont visés au paragraphe 5 de l'article suivant. »

Le paragraphe 1^{er} de cet article enlève au Directeur le choix du mode d'administration des biens et revenus de l'établissement qui lui était confié sans restrictions par l'article 6 de l'ordonnance du 18 décembre 1839. Cet article (comme nous l'avons vu, page 82) attribuait au Directeur le soin de la gestion des biens et revenus de l'Asile. « Gestion » est un terme plus général que « mode d'administration ». Le droit de choisir les modes d'administration de biens et revenus est compris dans le droit de les gérer. Ce droit, le décret de 1912 l'enlève au Directeur, de même qu'il le dépouille de toutes les autres prérogatives qui constituent

un pouvoir de gestion. Tout est remis à la Commission administrative.

Mais tandis qu'en plusieurs autres matières le décret de 1912 renforce l'autonomie administrative des établissements qu'il vise en les libérant du contrôle de l'Administration supérieure, ici, nous voyons qu'il la restreint puisqu'antérieurement au décret la Direction choisissait librement avec avis de la Commission de surveillance, le mode d'administration des biens et revenus de l'Asile tandis que notre article 7, en remettant ce pouvoir à la Commission administrative, la soumet sur ce point à la nécessité de l'approbation préfectorale. Cette observation s'applique en particulier aux placements de fonds visés par le paragraphe 5 de cet article 7.

Pour le reste, c'est-à-dire les conditions des baux et fermes, le mode et les conditions des marchés pour fournitures et entretien, et les contrats de travaux, nous ne pourrions que revenir sur les considérations que nous venons d'exposer au sujet de l'article 6 du décret.

E. — OBJETS RÉGLÉS PAR LES DÉLIBÉRATIONS DE LA COMMISSION SOUS RÉSERVE DE L'APPROBATION DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR.

L'art. 8 du décret dispose :

« La Commission administrative délibère sous réserve de l'approbation du Ministre sur les objets suivants :

« 1° Le règlement du service intérieur, le règlement du

« service de santé et de tous les autres services intéressant
« le fonctionnement de l'établissement ;

« 2° Les budgets, comptes, et en général toutes les
« recettes et dépenses de l'établissement ;

« 3° Les emprunts. Toutefois, les emprunts dépassant
« 50.000 francs ou d'une durée supérieure à trente ans, ne
« peuvent être autorisés que par décrets en Conseil d'Etat ;

« 4° Les acquisitions, échanges, aliénations de biens
« immobiliers, l'affectation des immeubles au service, les
« aliénations de valeurs mobilières ;

« 5° Les placements de fonds provenant de libéralités, à
« l'exception de celles dont l'acceptation a été autorisée par
« décret ;

« 6° Les projets de travaux dont la valeur excède 5.000
« francs, les acquisitions ou ventes d'objets mobiliers dont
« la valeur excède la même somme ;

« 7° Les actions judiciaires et transactions ;

« 8° Les traités avec les départements pour l'entretien
« des malades et la fixation des prix de journée. »

Le paragraphe premier de cet article 8 investit dès l'abord les nouvelles Commissions administratives des Asiles autonomes d'une tâche importante et difficile. Il s'agit d'élaborer un règlement du service intérieur, un règlement du service de santé et de tous les autres services intéressant le fonctionnement de l'établissement, en un mot, de refondre et d'adapter à la nouvelle situation des Asiles autonomes l'arrêté du 20 mars 1857 édictant un règlement type des établissements publics d'Aliénés.

Cet arrêté fut transmis aux Préfets par le Ministre de l'Intérieur, accompagné d'une circulaire de la même date où il était dit :

« Aux termes de l'article 7 de la loi du 30 juin 1838, les
« règlements des établissements consacrés au service des
« Aliénés doivent être soumis à l'approbation du Ministre
« de l'Intérieur.

« Cette disposition n'a, jusqu'à présent, reçu qu'une
« exécution incomplète.

« Les règlements adoptés par la plupart des Asiles ne
« satisfont pas aux prescriptions de la loi. Les uns présen-
« tent des lacunes considérables, les autres manquent de
« clarté, de méthode, de régularité même ; bien peu ont
« reçu l'approbation ministérielle et encore cette appro-
« bation n'a-t-elle été, le plus souvent, accordée qu'à titre
« provisoire.

« Pour ramener le service des Aliénés à cette unité de
« direction qu'à voulu le législateur, il m'a paru néces-
« saire de réunir dans un modèle général les principes qui
« régissent l'Administration des Asiles et la situation res-
« pective des fonctionnaires et des agents qui y sont
« attachés. »

Il est à présumer que la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publique tiendra à compléter par un règlement type des Asiles autonomes les dispositions du décret du 12 juin et aura à cœur d'aider les Commissions administratives dans l'accomplissement du travail qui leur est prescrit.

Le paragraphe 2 de l'art. 8 du décret, investit encore la Commission administrative d'une des anciennes attributions du Directeur : il s'agit de l'établissement des budgets, des comptes et des prévisions des recettes et dépenses de l'Asile. Les Commissions de surveillance n'avaient en ces matières que voix consultative. Actuellement, elles délibèrent et décident. Ce sont leurs projets, leurs états de prévisions qui sont soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

En ce qui concerne les emprunts, une note du Conseil d'Etat du 18 avril 1888 (section de l'Intérieur) ⁽¹⁾ indiquait qu'un Asile d'aliénés ne pouvait être autorisé à contracter un emprunt que s'il justifiait d'une personnalité distincte de celle des départements. Cette note visait par conséquent les Asiles autonomes. D'autre part, un avis du Conseil d'Etat du 2 août 1881, confirmé par une note de la Section de l'Intérieur du 21 juin 1881, indiquait que les emprunts des établissements publics et spécialement des Asiles publics d'aliénés, devaient être remboursés en principe dans un délai n'excédant pas trente années, à moins de circonstances exceptionnelles.

Le décret du 12 juin 1912 n'a pas cru devoir se conformer absolument à ces règles en ce qui concerne les Asiles autonomes. Le paragraphe 3 de l'art. 8 autorise bien les Commissions administratives à contracter des emprunts

(1) Notes de jurisprudence du Conseil d'Etat 1892, p. 221.

sous réserve de l'approbation ministérielle. C'est là un corollaire de la reconnaissance officielle des Asiles autonomes comme établissements publics ayant une personnalité distincte de celle des départements. Mais abandonnant la règle du remboursement dans un délai maximum de trente années, le paragraphe 3 de l'art. 8 lui substitue celle de l'autorisation par décret en Conseil d'Etat pour les emprunts dépassant 50.000 francs où dont l'amortissement devrait se prolonger sur une période supérieure à trente ans.

Le paragraphe 4 de l'art. 8 vise les acquisitions, échanges, aliénations de biens immobiliers, l'affectation des immeubles au service, les aliénations de valeurs mobilières.

Nous avons vu (page 73) qu'il appartenait aux Conseils Généraux, pour les Asiles départementaux, de statuer définitivement sur les acquisitions, échanges et aliénations de toutes sortes en vertu de la loi du 10 août 1871, art. 46.

Pour les Asiles autonomes, il ne pouvait être question de l'intervention du Conseil Général. C'est au Directeur qu'il appartenait de décider en ces matières après avoir pris l'avis de la Commission de surveillance et d'agir, en conséquence, sous réserve de l'approbation préfectorale ou ministérielle.

Le Décret de 1912 enlève au Directeur tous pouvoirs à cet effet et charge la Commission administrative de délibérer sur les acquisitions, échanges et aliénations de toutes natures. Le Directeur exécutera ensuite les décisions de la Commission si elles ont été ratifiées par le Ministre.

En ce qui concerne les placements de fonds, nous avons

vu que le paragraphe 5 de l'art. 7 attribue à la Commission administrative le pouvoir de délibérer, sous réserve de l'approbation préfectorale, sur tous les placements de fonds à l'exception de ceux visés au paragraphe 5 de l'art. 8. Or, ce paragraphe désigne les placements de fonds provenant de libéralités ; ceux-là ne pourront donc être décidés par la Commission que sous réserve de l'approbation du Ministre. Mais notre paragraphe excepte de cette règle les libéralités dont l'acceptation a été autorisée par décret en Conseil d'Etat. Il en résulte donc que les placements de fonds provenant de cette dernière catégorie de libéralités rentrent dans la règle commune énoncée par le paragraphe 5 de l'art. 7, c'est-à-dire que les délibérations de la Commission les concernant n'auront besoin que de la ratification du Préfet.

Le paragraphe 6 de l'art. 8 vise les projets de travaux dont la valeur excède 5.000 francs, les acquisitions ou ventes d'objets mobiliers dont la valeur excède la même somme. Nous avons fait plus haut pour les marchés de fournitures, d'entretien et de travaux (voir page 111) et pour les acquisitions ou aliénations (voir page 111) toutes les observations utiles.

Les actions judiciaires et les transactions sont confiées par le paragraphe 7 de l'article 8 du décret à la Commission administrative, toujours sous réserve de l'approbation du Ministre.

Nous avons cité (page 67) les arrêts du Conseil d'Etat des 3 décembre 1886 et 11 juillet 1890, reconnaissant qu'un

Directeur d'Asile autonome était recevable à intenter une action en justice au nom de son Asile, et que celui-ci était valablement représenté dans l'instance par son Directeur autorisé par la Commission de surveillance. Le décret du 12 juin 1912 confie en cette matière à la Commission administrative une partie des attributions du Directeur. C'est à la Commission qu'appartient désormais le droit de décider que l'action sera introduite. Le Directeur ne pourra qu'exécuter sa volonté et figurera en nom dans l'instance pour représenter l'Asile autonome.

Mais tandis qu'antérieurement le Directeur agissait de sa propre autorité, sans approbation du pouvoir central, puisque son recours au nom de l'Asile pouvait être dirigé contre l'Administration supérieure elle-même (arrêt du 11 juillet 1890), le paragraphe 7 de notre article 8 soumet la Commission administrative désireuse d'ester en justice à la nécessité d'obtenir l'autorisation du Ministre de l'Intérieur.

Le décret de 1912 restreint donc encore sur ce point l'autonomie administrative des établissements qu'il réglemente.

En ce qui concerne les transactions, il semble que l'Administration supérieure ait toujours été appelée à en connaître et à les ratifier. Si nous nous reportons au chapitre dans lequel nous avons étudié l'histoire de l'Asile de Bailleul (Nord), nous trouvons l'importante transaction du 6 septembre 1844 entre le Directeur de l'Asile des Aliénés de Lille et la Commission administrative des Hospices de cette ville, transaction qui créa à l'Asile de Lille un titre

inattaquable à la propriété de ses biens. Or, nous avons vu que cet acte ne fut considéré comme définitif qu'après la consécration qui lui fut donnée par une ordonnance royale du 2 août 1846. De même, la convention conclue le 5 août 1885 entre le Directeur de l'Asile de Bordeaux et la Ville de Bordeaux (voir page 42) fut ratifiée par un arrêté ministériel.

Le décret de 1912 n'a donc pas innové lorsqu'il a soumis les transactions intéressant les Asiles autonomes à l'approbation du Ministre. Il s'est contenté de remettre en cette matière, comme en toutes celles concernant les actes de la vie civile des établissements autonomes d'aliénés, les principaux pouvoirs du Directeur à la Commission administrative.

Le paragraphe 8 de l'article 8 du décret vise les traités avec les départements pour l'entretien des malades et la fixation des prix de journée. Il convient d'examiner en même temps l'article 10 du décret qui est relatif à la même question et qui est ainsi conçu :

« Des conventions écrites d'une durée ne pouvant excéder
« cinq années doivent toujours être passées entre les Asiles
« et les départements intéressés qui veulent y hospitaliser
« leurs malades, pour l'entretien de ces malades et la
« fixation des prix de journée. En cas de désaccord entre
« l'Asile et le Département, le prix de journée est fixé par
« le Ministre sans que le montant en puisse être inférieur
« à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq
« dernières années. »

La paragraphe 8 de l'article 8 du décret de 1912 consacre

en droit ce que la pratique avait logiquement institué pour les Asiles autonomes, conformément à leur situation administrative. Nous avons exposé (page 75) que les Asiles autonomes, en ce qui concernait les traités passés avec l'Etat, les Départements, les Communes ou les particuliers pour le traitement des aliénés, agissaient simplement, avant le décret du 12 juin 1912, comme des Asiles privés. Ils étaient libres de conclure ces traités aux conditions qui leur paraissaient raisonnables et sous réserve de l'approbation de l'autorité supérieure. Il n'était donc pas question pour eux comme pour les Asiles départementaux de tarifs arrêtés à l'avance par les Conseils Généraux. Les traités conclus pour l'entretien des malades d'un département entre ce département et l'Asile autonome étaient d'abord débattus entre l'Administration de l'Asile, d'une part, et le Conseil Général, de l'autre, puis le Préfet et le Ministre donnaient à l'accord intervenu une approbation définitive. Si cet accord ne se produisait pas, autrement dit si les conditions proposées par l'Asile paraissaient inacceptables au Conseil Général, celui-ci était libre de décider que l'on traiterait avec d'autres Asiles publics ou privés.

Le décret de 1912, tout en consacrant dans ses grandes lignes ce « *modus faciendi* », y a apporté quelques modifications importantes.

D'abord, en cette matière comme dans les autres, il a substitué au Directeur le nouvel organe administratif, c'est-à-dire la Commission. C'est désormais à cette dernière qu'il appartient de réunir les éléments constitutifs de la fixation

rationnelle d'un prix de journée et de proposer ce prix au Département intéressé.

En deuxième lieu, la durée des traités conclus entre les Départements et les établissements privés n'était limitée auparavant par aucune disposition réglementaire. Il est vrai que les circulaires ministérielles des 5 mai 1852 et 4 août 1866 avaient d'abord prescrit aux Préfets, puis ensuite recommandé aux Conseils Généraux de limiter cette durée à une année ou d'introduire dans les traités une clause de résiliation afin de réserver aux départements toute liberté, soit pour créer un asile, soit pour contracter à des conditions plus avantageuses avec d'autres établissements. Mais ces recommandations n'avaient que la valeur de simples conseils. En effet, bien que notre enquête ne nous ait pas permis de connaître la manière dont il était procédé pour tous les Asiles autonomes, nous savons toujours que pour les établissements d'Aix et de Marseille, les traités qui furent conclus entre le département des Bouches-du-Rhône et ces Asiles restèrent en vigueur durant une trentaine d'années et ne furent renouvelés sur d'autres bases qu'au mois de septembre 1911. Les circulaires ministérielles n'avaient donc pas été appliquées.

Le décret de 1912 a fixé à cinq années au maximum la durée des traités qui doivent être passés entre les Asiles autonomes et les départements intéressés.

En troisième lieu, antérieurement au décret de 1912, en cas de désaccord entre l'Asile et le Département sur la question de fixation du prix de journée et s'il trouvait trop

désavantageuses les conditions proposées par l'Asile, le Département n'avait que la ressource de traiter avec d'autres établissements.

Le décret de 1912 réserve au Ministre le droit de statuer en cas de désaccord sur la question du prix de journée. Le Ministre détermine ce prix sans que le montant en puisse être inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Bien entendu, le Département restera toujours libre, si le tarif arrêté par le Ministre lui semble trop onéreux, de traiter avec d'autres établissements. Mais, en pratique, cette éventualité ne paraît pas devoir être envisagée, car il y aurait une quasi-impossibilité à ce que des départements tels que le Nord ou les Bouches-du-Rhône transférassent dans des asiles autres que ceux situés sur leur territoire les milliers d'aliénés qu'ils y entretiennent.

§ 4. — Le Directeur

Le Décret du 12 juin 1912 dispose dans son article 13 :

« Le Ministre de l'Intérieur nomme et révoque le personnel administratif ci-après :

« Directeurs,

« Secrétaires de Direction, etc. »

Le Ministre a donc conservé sur les Directeurs les droits de nomination et de révocation qui lui étaient attribués par l'art. 3 de l'ordonnance du 18 décembre 1839. Le décret de 1912 a, d'autre part, consacré le système adopté en pratique et qui consistait à affranchir le Ministre de l'obligation qui lui était faite par l'ordonnance de 1839 de porter obligatoirement son choix, pour les postes vacants, sur des candidats présentés par les Préfets ou pris parmi les Directeurs d'autres établissements d'aliénés.

« Le Directeur, dit l'art. 2 du décret du 12 juin, représente l'établissement dans tous les actes de la vie civile. Il est exclusivement chargé de pourvoir à tout ce qui concerne le bon ordre et la police de l'établissement dans les limites du règlement du service intérieur prévu à l'article 8. Pour le surplus du service, il est chargé de l'exécution des délibérations de la Commission administrative.

« L'article 11 ajoute :

« Les fonctions d'ordonnateur appartiennent au Directeur.

Et l'article 12 :

« Le compte administratif, ainsi que le compte moral du Directeur sont soumis à la Commission administrative

« qui formule ses observations et les consigne dans un « rapport que le Prétet transmet au Ministre avec son avis. »

Examinons donc ce qui reste au Directeur de ses anciennes attributions telles qu'elles étaient définies par l'ordonnance du 18 décembre 1839 et l'arrêté du 20 mars 1857.

En ce qui concerne les actes de la vie civile des établissements autonomes, nous avons vu dans les paragraphes précédents que le Directeur n'a conservé qu'un rôle purement représentatif. Il exécute les décisions de la Commission administrative et figure en nom dans tous les actes qu'elle a délibérés : actions en justice, transactions, traités avec les personnes morales administratives et les particuliers, contrats de vente, d'acquisition, de travaux, de fournitures, etc.

Le décret de 1912 lui laisse comme principales fonctions le soin de pourvoir à tout ce qui concerne le bon ordre et la police de l'établissement dans les limites du règlement intérieur que les Commissions administratives doivent élaborer.

Il devient ensuite, en vertu du même article 2 du décret, l'exécuteur des délibérations de la Commission administrative, qu'elles soient exécutoires par elles-mêmes ou qu'elles l'aient été rendu par des approbations préfectorales ou ministérielles. Il signe donc les baux et fermes des biens dont les conditions ont été réglées par la Commission ; il conclut les marchés pour fournitures, entretien et travaux, selon le mode et les conditions arrêtées par la Commission ; il signe les contrats de ventes ou d'acquisition que la Com-

mission a délibéré de passer ; il se conforme aux décisions de la Commission en ce qui concerne le mode d'administration des biens et revenus de l'Asile et le placement des fonds. Il veille à ce que les budgets et les états de dépenses et de recettes soient dressés conformément aux délibérations de la Commission ; il conclut les emprunts qu'elle a décidés ; il intente les actions, signe les transactions, et passe les traités avec les personnes morales administratives ou les particuliers pour le traitement des malades, selon les volontés de la Commission.

Les fonctions d'ordonnateur que l'article 11 du décret confère au Directeur ne sont qu'un corollaire des fonctions générales d'exécuteur des délibérations de la Commission administrative qui lui sont dévolues : la Commission règle le budget et décide les dépenses et le Directeur les mandate.

Enfin, en vertu de l'article 12, il appartient au Directeur de dresser le compte moral et le compte administratif de l'établissement. Ils sont soumis au Ministre en même temps qu'un rapport dans lequel la Commission administrative consigne les observations que l'examen de ces documents lui a suggérées.

L'article 13 du décret confère au Ministre de l'Intérieur, ainsi que nous l'avons vu, le droit de nomination et de révocation des secrétaires de direction.

Ces employés sont, sous les ordres et la responsabilité du Directeur, chargés de le seconder dans sa tâche.

Ils sont eux-mêmes assistés par des Commis de direction dont la nomination ou la révocation appartient au Préfet (art. 13 du décret).

§ 5. — Comptabilité des Asiles autonomes
Le Receveur et l'Econome

L'article 13 du décret du 12 juin 1912 confère au Ministre de l'Intérieur pour les Asiles autonomes le droit de nomination et de révocation de l'économe et du receveur que le décret du 25 mars 1852 attribuait au Préfet dans tous les établissements publics d'aliénés.

En ce qui concerne ces employés, il ne semble pas que l'on puisse relever d'autres différences entre l'ancien et le nouvel état de choses. L'article 11 du décret confère au receveur les fonctions de comptable en deniers et à l'économe celles de comptable en matières. C'est bien en cela que consistent les attributions qui leurs étaient reconnues par l'arrêté du 20 mars 1857.

Les commis de recette et d'économat, fonctionnaires chargés de seconder le receveur et l'économe sous leur surveillance et leur responsabilité, sont nommés par le Préfet, conformément à l'article 13 du décret.

§ 6. — Le Service médical dans les Asiles autonomes

« Le Ministre de l'Intérieur, dit l'article 13 du décret du
« 12 juin 1912, nomme et révoque le personnel médical.

« Les internes sont recrutés au concours et nommés par
« le Préfet. Les conditions du concours sont fixées pour
« chaque Asile par un arrêté ministériel.

« Les infirmiers, les surveillants et les gardiens sont
« nommés par le Directeur, après agrément du médecin
« en chef. Celui-ci peut demander leur révocation au direc-
« teur. En cas de dissentiment, le Préfet prononce. »

Il résulte donc de cet article que les médecins en chef, directeurs médecins, médecins adjoints, chirurgiens, pharmaciens, sont nommés et révoqués par le Ministre de l'Intérieur. Le droit de nomination de ces fonctionnaires appartenait antérieurement au Préfet, en vertu de l'article 5 du décret du 25 mars 1852. D'ailleurs, ainsi que nous l'avons fait observer plus haut (voir page 88), les Préfets ne procédaient en pratique aux nominations de médecins en chef et de médecins adjoints qu'après en avoir référé au Ministre, de sorte qu'en réalité, c'était ce dernier qui choisissait les candidats que les arrêtés du Préfet devaient appeler aux postes vacants.

Quant à la révocation des médecins en chef, médecins adjoints, et, par assimilation, des chirurgiens, il ne pouvait y être procédé, antérieurement au décret de 1912, que par décision du Ministre de l'Intérieur. (Ordonnance du 18 dé-

cembre 1839, article 3). Le décret de 1912 n'a rien modifié sur ce point.

Les élèves internes continuent à être nommés par le Préfet. Le décret de 1912 confirme, d'autre part, les dispositions de la circulaire ministérielle du 2 août 1905, puisqu'il décide qu'ils seront recrutés au concours. Etant donné que le décret reste muet sur les conditions dans lesquelles les internes peuvent être révoqués, il semble qu'il convient de leur appliquer sur ce point les dispositions de l'arrêté du 20 mars 1857 (voir page 96) jusqu'à ce qu'il ait été statué à cet égard, soit par le règlement des services élaboré par les Commissions administratives, en vertu de l'art. 8 du décret, soit par le décret annoncé par l'art. 14 que nous allons examiner bientôt.

En ce qui concerne la nomination et la révocation des surveillants, infirmiers et gardiens, l'art. 13 du décret de 1912 reproduit simplement les dispositions du paragraphe 3 de l'article 6 de l'ordonnance du 18 décembre 1839.

§ 7. — Les Employés et Proposés

« Le Directeur, dit l'article 13 du décret, nomme les préposés de tous les services de l'établissement ; il accorde les avancements et prononce les révocations. »

Le décret de 1912 n'a donc pas apporté de modifications sur ce point à l'article 6 de l'ordonnance du 18 décembre 1839.

**§ 8. — Disposition réglementaires destinées à compléter
le Décret du 12 juin 1912**

L'article 8 du décret a confié, avons-nous vu, aux Commissions administratives, le soin de rédiger un règlement du service intérieur, du service de santé et de tous les autres services intéressant le fonctionnement des Asiles autonomes. Elles devront s'inspirer dans ce travail de l'arrêté du 20 août 1857 en vertu de l'article 15 du décret qui décide que « les dispositions réglementaires relatives à l'exécution
« de la loi du 30 juin 1838 sont applicables aux Asiles
« publics autonomes d'Aliénés, en tout ce qui n'est pas
« contraire aux dispositions qui précèdent. » Ces règlements une fois délibérés seront soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur qui pourra inviter la Commission à y apporter les modifications désirables.

En vertu de l'article 13 du décret, un arrêté ministériel vient d'être pris qui fixe pour chaque asile les conditions du concours auquel sont soumis les candidats aux postes d'élèves internes.

Enfin, l'article 14 du décret annonce « qu'il sera
« statué par décret sur les traitements et avantages en
« nature, sur les conditions de recrutement, de promotion,
« de retraites et sur la discipline du personnel nommé par
« le Ministre et le Préfet. »

D'autre part, « un règlement particulier, délibéré par la
« Commission sur la proposition du Directeur et soumis à

« l'approbation du Ministre, règle les conditions de recrutement et d'avancement, la discipline et les retraites du personnel nommé par le Directeur. »

La situation des Directeurs d'Asiles publics d'Aliénés, au point de vue du recrutement, des traitements, classes, conditions d'avancement, est encore aujourd'hui réglée par l'ordonnance du 18 décembre 1839 et le décret du 10 avril 1911 (voir page 81), celles des receveurs et économes par le décret du 14 juillet 1856 (voir page 86). Le décret annoncé par l'article 14 constituera donc le nouveau statut du personnel supérieur des Asiles autonomes.

En ce qui concerne le personnel subalterne dont la nomination appartenait et appartient encore au Directeur, les règlements qui doivent être délibérés par la Commission administrative, sous réserve de l'approbation du Ministre, lui constitueront un statut.

Jusqu'à ce jour, ce personnel n'en possédait pas.

CHAPITRE IV

CONCLUSIONS

Quelques remarques nous semblent s'imposer en conclusion de cette étude.

La première question qui vient naturellement à l'esprit est celle de savoir si l'institution des asiles autonomes qui se justifie, avons-nous vu, au point de vue juridique, par les titres les plus sérieux, constitue, au point de vue administratif, une nécessité inéluctable, autrement dit, s'il était impossible, étant donnée la situation de ces asiles, qu'ils ne fussent pas constitués comme des individualités autonomes, ou si au contraire ils n'auraient pas pu aussi, au moyen d'arrangements quelconques, devenir propriété départementale. On sera amené en conséquence à se demander si d'autres asiles publics existant avant la loi de 1838, et aujourd'hui départementaux, n'auraient pas pu, eux aussi, être appelés à bénéficier de l'autonomie. Si l'on se réfère au « Rapport général sur le service des Aliénés », adressé en 1874 au Ministre de l'Intérieur par MM. les docteurs Constans, Lunier et Dumesnil, on y voit que sur les 45 asiles publics qui existaient à cette époque, 18 avaient

été construits par les départements pour leur destination spéciale, postérieurement à la loi de 1838 et en exécution de cette loi ; 2 avaient été construits pour les départements antérieurement à la loi de 1838 et affectés au traitement des aliénés ; 5 avaient été acquis par les départements depuis 1838 ; 7 avaient été, entre 1840 et 1850, reconnus comme asiles autonomes. Sur les dix-huit asiles restants, tous anciennes constructions, restaurées, augmentées et plus ou moins appropriées à leur nouvelle destination, la plupart faisaient depuis longtemps partie du domaine départemental et les départements n'eurent à se préoccuper que de les aménager. Quelques-uns cependant, existant antérieurement à 1838, se trouvaient avoir à cette date, au point de vue de leur propriété, une situation assez indéterminée et pouvaient être revendiqués de divers côtés.

Que parmi ces derniers, certains eussent pu produire, lorsqu'ils furent soumis au régime administratif prévu par la loi de 1838 et l'ordonnance de 1839, des titres suffisants pour revendiquer, à l'instar de Bailleul, de Cadillac, de Marseille, etc., leurs droits à la propriété de leurs biens, nous ne possédons pas à cet égard des précisions suffisantes pour l'affirmer. Il nous suffit de constater que logiquement il n'y aurait eu à cela aucune impossibilité puisque ce n'est que postérieurement à la loi de 1838 que ces asiles furent rattachés, à la suite d'arrangements ou de procès, à la propriété départementale.

D'autre part, nous avons vu en étudiant l'histoire des Asiles autonomes, que chacun de ces établissements peut

justifier par des titres indiscutables de ses droits sur la propriété de son patrimoine et de son indépendance à l'égard de toute personne morale : L'Asile de Marseille peut se prévaloir de l'acte d'échange conclu le 10 juillet 1844 entre le Maire de la Ville et le Directeur de l'Asile. L'Asile de Bailleul a sa transaction du 6 septembre 1844 entre la Commission des Hospices et le directeur de l'Asile, transaction homologuée et ratifiée par l'ordonnance royale du 2 août 1846. L'Asile d'Armentières peut invoquer la décision ministérielle du 20 mars 1841. L'Asile de Bordeaux peut produire la convention conclue le 5 août 1885 entre l'établissement et la Ville. L'Asile de Cadillac peut arguer de l'arrêt de la Cour d'appel de Bordeaux du 9 mai 1911 et de l'arrêt de la Cour de cassation. L'Asile de Bassens peut invoquer la décision ministérielle du 15 juin 1867. Enfin, l'Asile d'Aix peut mettre en avant l'arrêté préfectoral du 17 juin 1859 approuvé par le ministre de l'Intérieur.

Or, on ne voit pas la raison qui aurait pu empêcher la situation des Asiles autonomes, qui se justifie d'ailleurs en fait comme en droit, d'être modifiée fort légalement par des conventions postérieures à ces actes juridiques ou administratifs que nous venons de rappeler.

Si les départements du Nord, de la Gironde, des Bouches-du-Rhône et de la Savoie avaient désiré annexer les Asiles actuellement autonomes à la propriété départementale, dans le but par exemple de se conformer plus rigoureusement aux prescriptions de la loi de 1838 qui n'a en vue comme Asiles publics que les Asiles départementaux,

ou pour toute autre raison, rien n'aurait pu, semble-t-il, s'opposer à ce que des conventions fussent passées dans ce but entre les dits asiles et les départements intéressés avec, bien entendu, l'approbation de l'autorité supérieure. On ne voit pas ce qui aurait pu empêcher un département de conclure avec un Asile autonome une convention aux termes de laquelle, moyennant tels et tels engagements de la part du département, l'asile aurait consenti à rentrer dans le patrimoine départemental. Un asile envers lequel le Département se serait engagé, par exemple, à verser un prix de journée beaucoup plus considérable, à combler son déficit, à désintéresser ses créanciers, à reconstruire ou à réparer l'établissement, etc., aurait fort bien pu ne trouver que des avantages dans une semblable combinaison.

Et, ceci posé, on est conduit à se demander si, dans la pratique, l'institution des Asiles autonomes correspond à quelque chose d'utile, si le fait d'être autonome est pour un établissement d'aliénés une cause de prospérité et pour l'Administration un gage de tranquillité et de régularité.

Il serait, à notre avis, difficile, pour ne pas dire plus, de répondre à cette question « in abstracto » et sans vouloir se soucier des contingences et des situations de fait.

Dans un département où l'administration est aisée, où toutes les bonnes volontés concourent à en faciliter l'exercice, où des habitudes d'ordre, de régularité, de pondération règnent heureusement dans tous les rouages administratifs, il semble qu'il n'y ait que des avantages à ce qu'un Asile

d'Aliénés soit départemental. Du fait qu'il est soutenu par le Département, qui est en définitive une personnalité puissante, qu'il bénéficie de son crédit et peut, en cas de besoin, faire appel à son aide et à ses ressources, un Asile peut inspirer plus de confiance aux yeux de ceux qui sont appelés à traiter avec lui. D'autre part, le Département a de bien plus grandes facilités pour l'entretien de ses malades et peut le réaliser plus économiquement puisque l'Asile lui appartient.

Dans un département, au contraire, où cette harmonie n'existe pas, où le Conseil Général entretient avec l'Administration des rapports difficiles pour la raison qu'il se préoccupe davantage des intérêts électoraux de ses membres que des intérêts du Département, où l'Assemblée départementale ayant à choisir entre plusieurs solutions adopte toujours d'instinct la plus irrégulière et la moins administrative, il semble que l'on doive souhaiter l'existence d'un Asile autonome.

L'Etablissement échappe au contrôle du Conseil Général pour le plus grand bien des finances départementales. Les Assemblées départementales ont, en effet, trop souvent tendance, guidées par des préoccupations électorales, à attribuer au personnel des établissements d'assistance dépendant du Département des avantages considérables qui grèvent lourdement son budget et élèvent le prix de journée des individus hospitalisés à un taux véritablement excessif. Mais ce n'est pas là le seul inconvénient de l'ingérence des Conseils Généraux en cette matière. Lorsqu'un établissement

dont le personnel est composé d'électeurs dépend, au point de vue de la surveillance, d'un corps élu, il est souvent malaisé d'entretenir dans ce personnel les principes de discipline, d'ordre et de hiérarchie qui sont pourtant indispensables à la bonne marche des services. Lorsqu'un employé menacé d'une juste sanction, sait qu'il peut avoir recours à l'intervention victorieuse de tel ou tel Conseiller Général, il ne redoute plus de renouveler sa faute, et s'habitue à méconnaître l'autorité de ses supérieurs.

Une dernière question reste à examiner : Le décret du 12 juin 1912 a-t-il constitué pour les Asiles autonome une innovation heureuse ? Répondait-il à une nécessité absolue ?

Il nous semble dès l'abord que l'on ne peut qu'approuver sans réserve une disposition réglementaire qui a pour but de créer un statut aux asiles autonomes, de les faire entrer dans le cadre régulier que la loi ne s'était pas occupée de construire à leur usage, de leur donner légalement cette individualité administrative qu'ils ne possédaient qu'en fait. Sur ce point essentiel, il semble que les auteurs du décret de 1912 ont été bien inspirés.

Ils l'ont été moins bien, à notre avis, lorsqu'ils ont transporté les attributions du Directeur entre les mains de la Commission administrative, lorsqu'ils ont fait de celle-ci le véritable organe directeur de l'établissement autonome.

Il est à craindre que ce déplacement de la responsabilité d'une seule main dans plusieurs n'en entraîne l'émiettement, voire même la disparition. Les droits de révocation et de

dissolution que le Ministre s'est réservés à l'égard des Commissions administratives ne sont pas d'une application facile et constituent des sanctions dépourvues de toute souplesse. Et ce n'est pas là le seul reproche que nous ferons à cette conception administrative qui nous paraît en opposition avec les principes généraux et avec l'esprit de nos institutions. Nous voyons des inconvénients plus graves à cette extension des pouvoirs de la Commission. Dans des entreprises comme celles des Asiles d'Aliénés, certaines conditions nous paraissent indispensable pour le bon ordre et la prospérité des établissements : une discipline stricte, une régularité parfaite et surtout l'unité de vues, l'esprit de suite dans les conceptions et les réalisations.

Or, tout cela nous paraît le fait d'un seul homme (sous le contrôle, bien entendu, d'une Autorité supérieure) et difficilement celui de plusieurs.

La discipline d'abord, ne peut que souffrir de ce partage de l'autorité. Il est vrai que le Directeur est chargé, d'après l'article 2 du décret, « de pourvoir à tout ce qui concerne le « bon ordre et la police de l'établissement », mais d'après « l'article 5, « la Commission administrative est chargée « de la surveillance générale de tous les services de l'établissement ». Il peut donc se produire, entre la Commission et le Directeur des conflits, au sujet, par exemple, de la gestion d'un comptable ou du service d'un fonctionnaire ou d'un employé. Là où le Directeur croit avoir des reproches à faire, la Commission peut absoudre ou vice-versa, et ces dissentiments produisent, au point de vue de la dis-

cipline et du respect des ordres des supérieurs, les effets les plus fâcheux.

Or, il serait suffisant que le Directeur possédât sur tous les employés et tous les services ces pouvoirs de haute surveillance et d'autorité que le décret de 1912 partage actuellement entre lui et la Commission administrative. Et on n'aurait pas à redouter de la part du Directeur des abus d'autorité. Le contrôle exercé par le Pouvoir Central dans toutes les circonstances de la vie administrative des Asiles constitue, à cet égard, une suffisante garantie.

En ce qui concerne l'unité de vues et l'esprit de suite, elles ne peuvent être obtenues que par l'unité de Direction. Elles en sont la conséquence nécessaire.

Des changements se produisent au sein des Commissions administratives. Leurs membres sont renouvelables et il peut arriver que tel membre chargé plus spécialement d'étudier et de suivre une question disparaisse à un moment donné et que cette affaire soit, après son départ, négligée et même oubliée.

Quel est donc le rôle que les Commissions administratives auraient dû être appelées à remplir ?

Nous pensons qu'on aurait pu étendre les attributions purement consultatives qu'elles possédaient antérieurement au décret de 1912, en faisant de ces Commissions, ou plus d'un Conseiller du Directeur, un premier organe de contrôle placé à côté de lui pour apprécier ses actes, leur donner une première approbation et les signaler, au besoin, à l'attention de l'Autorité supérieure. Le Directeur ne pour-

rait, d'après ce système, prendre une décision importante sans l'assentiment de la Commission administrative, et, en cas de conflit, le Ministre trancherait. Mais, on laisserait au Directeur, en outre de ses pouvoirs de police et de surveillance générale, l'initiative des mesures à prendre, la direction effective de l'Asile et la responsabilité.

BIBLIOGRAPHIE

- Dalloz.** — Jurisprudence générale.
Dalloz. — Supplément au répertoire.
Dalloz. — Codes politiques annotés.
Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat.
Recueil des Lois, Décrets et Ordonnances.
Bulletin des Lois.
Block. — Dictionnaire de l'Administration française.
Berthélemy. — Traité de droit administratif.
Hauriou. — Précis de droit administratif et de droit public.
Revue générale d'administration.
Revue des établissements de bienfaisance.
Législation sur les Aliénés et les Enfants assistés (Ministère de l'Intérieur).
Docteurs Constans, Lunier et Dumesnil. — Rapport général sur le service des aliénés de Marseille.
Hippolyte Vassal. — Notice sur l'Asile des aliénés de Marseille.
Lautard. — La Maison des Fous de Marseille.
Victor Simonet. — L'Asile des Aliénés de Bailleul.
Mongnet. — Notice historique sur l'Asile des Aliénés de Cadillac.
J.-M. Girod. — Les Aliénés en Savoie.
De Haitze. — Extrait de l'Histoire manuscrite de la ville d'Aix.
Roux Alphéran. — Les rues d'Aix.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 1 ^{er} . — Histoire des Asiles Autonomes	11
§ 1. — Enumération et situation de ces Asiles..	11
2. — L'Asile « Saint-Pierre » de Marseille....	12
3. — L'Asile d'Aliénées de Bailleul.....	20
4. — L'Asile d'Aliénés d'Armentières.....	31
5. — L'Asile d'Aliénées de Château-Picon," à Bordeaux.....	35
6. — L'Asile des Aliénés de Cadillac.....	44
7. — L'Asile des Aliénés de Bassens.....	52
8. — L'Asile Montperrin d'Aix-en-Provence..	58
9. — Conclusions. — Vue d'ensemble sur les Asiles autonomes.....	66
CHAPITRE II. — Fonctionnement administratif des Asiles Autonomes avant le Décret du 12 juin 1912	71
§ 1. — Les Asiles d'Aliénés autonomes et l'auto- rité publique.....	71
2. — Actes de la vie civile des établissements autonomes.....	73
3. — Traités passés avec les établissements autonomes pour le placement des aliénés.....	75

4. — Administration des Asiles autonomes...	78
A. — Les Commissions de surveillance...	78
B. — Les Directeurs.....	80
C. — Comptabilité et budget des Asiles autonomes. — Le receveur et l'économe.....	84
D. — Les employés et les préposés.....	87
E. — Service médical.....	87
F. — Service religieux.....	98

CHAPITRE III. — Le Décret du 12 juin 1912 et les Asiles Autonomes..... 99

§ 1. — Origines et but du décret.....	99
2. — La question de principes.....	103
3. — La Commission administrative.....	105
A. — Fonctionnement de la Commission administrative.....	105
B. — Attributions générales de la Commission administrative.....	109
C. — Objets réglés par les délibérations de la Commission statuant souverainement sauf violation de la loi.....	110
D. — Objets réglés par les délibérations de la Commission sous réserve de l'approbation du Préfet.....	113
E. — Objets réglés par les délibérations de la Commission sous réserve de l'approbation du Ministre de l'Intérieur...	114
4. — Le Directeur.....	125
5. — Comptabilité des Asiles autonomes. — Le receveur et l'économe.....	128

6. — Le service médical dans les asiles auto- nomes	129
7. — Les employés et préposés.....	131
8. — Dispositions réglementaires destinées à compléter le décret du 12 juin 1912....	132
CHAPITRE IV. — Conclusions	135
BIBLIOGRAPHIE.....	145

FIN DE LA TABLE

Vu : le Doyen,
CAUWÈS.

Vu : le Président,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

